Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Venerdì, 10 febbraio 2006** SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

N. 37

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

DELIBERAZIONE 19 gennaio 2006.

Mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per clienti non residenziali (mercati n. 1 e n. 2 fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE): Identificazione ed analisi dei mercati, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari. (Deliberazione n. 33/06/CONS).

S O M M A R I O

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

DECRETI E DELIBERE DI ALTRE AUTORITÀ

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

DELIBERAZIONE 19 gennaio 2006.

Mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per clienti non residenziali (mercati n. 1 e n. 2 fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE): Identificazione ed analisi dei mercati, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari. (Deliberazione n. 33/06/CONS).

L'AUTORITÀ

Nella sua riunione di Consiglio del 19 gennaio 2006;

Vista la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità»;

Vista la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante «Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo»;

Visto il decreto legislativo 1º agosto 2003, n. 259, recante «Codice delle comunicazioni elettroniche», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 215 del 15 settembre 2003;

Vista la Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi nell'ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, relativamente all'applicazione di misure ex ante secondo quanto disposto dalla direttiva 2002/21/CE, dell'11 febbraio 2003, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 114 dell'8 maggio 2003;

Vista la delibera n. 217/01/CONS con la quale è stato approvato il regolamento concernente l'accesso ai documenti, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 141 del 20 giugno 2001, come modificata dalla delibera n. 335 marzo CONS pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 240 del 15 ottobre 2003;

Vista la delibera n. 118/04/CONS del 5 maggio 2004, recante «Disciplina dei procedimenti istruttori di cui al nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 116 del 19 maggio 2004 e le conseguenti disposizioni organizzative di cui alle determinazioni n. 1/04, 2/04, 1/05 e 2/05;

Vista la delibera n. 320/04/CONS del 29 settembre 2004, recante «Proroga dei termini di conclusione dei procedimenti istruttori di cui alla delibera 118/04/CONS», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 241 del 13 ottobre 2004;

Vista la delibera n. 29/05/CONS del 10 gennaio 2005, recante «Proroga dei termini di conclusione dei procedimenti istruttori di cui alla delibera 118/04/CONS», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 16 del 21 gennaio 2005;

Vista la delibera n. 239/05/CONS del 22 giugno 2005, recante «Proroga dei termini di conclusione dei procedimenti istruttori di cui alla delibera 118/04/CONS», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 159 dell'11 luglio 2005;

Vista la delibera n. 453/03/CONS, recante il «Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all'art. 11 del decreto legislativo 1º agosto 2003, n. 259», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 28 gennaio 2004, n. 22;

Vista la delibera n. 69/05/CONS, recante «consultazione pubblica sulla identificazione ed analisi dei mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercati n. 1 e n. 2 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della Commissione europea)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 2 marzo 2005, n. 50;

Vista la delibera n. 373/05/CONS concernente una «Modifica della delibera n. 118/04/CONS recante «Disciplina dei procedimenti istruttori di cui al nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 3 ottobre 2005, n. 230;

Sentita, in data 23 marzo 2005, la società Fastweb S.p.A.;

Sentite, in data 31 marzo 2005, in audizione congiunta, le società Albacom S.p.A. e Tele2 Italia S.p.A.;

Sentite, in data 1º aprile 2005, in audizione congiunta, le società Eutelia S.p.A., Tiscali Italia S.r.l. e Wind Telecomunicazioni S.p.A.;

Sentita, in data 1º aprile 2005, la società Telecom Italia S.p.A.;

Visti i contributi prodotti dai soggetti partecipanti alla consultazione pubblica;

Vista la delibera n. 85/98 del 22 dicembre 1998, concernente le condizioni economiche di offerta del servizio di telefonia vocale, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 5 gennaio 1999, n. 3;

Vista la delibera n. 101/99, concernente le condizioni economiche di offerta del servizio di telefonia vocale alla luce dell'evoluzione dei meccanismi concorrenziali pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 5 luglio 1999, n. 155;

Vista la delibera n. 171/99 concernente la regolamentazione e controllo dei prezzi dei servizi di telefonia vocale offerti da Telecom Italia a partire dal 1º agosto 1999, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 18 agosto 1999, n. 193;

Vista la delibera n. 197/99, del 7 settembre 1999, concernente «Identificazione di organismi di telecomunicazioni aventi notevole forza di mercato»;

Vista la delibera n. 274/99, concernente i criteri di ammissibilità di pacchetti tariffari ai fini della verifica del vincolo di «price cap», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 16 novembre 1999, n. 269;

Vista la delibera n. 847/00/CONS, recante «Revisione dei valori del sistema di price cap» di cui alla delibera n. 171/99, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 30 dicembre 2000, n. 303;

Vista la delibera n. 469/01/CONS, recante «Revisione dei valori del sistema di price cap di cui alla delibera n. 171/99 alla luce degli effetti prodotti dall'applicazione del sub-cap relativo a contributi e canoni di cui alla delibera n. 847/00/CONS», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 7 del 9 gennaio 2002;

Vista la delibera n. 152/02/CONS del 15 maggio 2002, recante «Misure atte a garantire la piena applicazione del principio di parità di trattamento interna ed esterna da parte degli operatori aventi notevole forza di mercato nella telefonia fissa», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 27 giugno 2002, n. 153;

Vista la propria delibera n. 350/02/CONS del 6 novembre 2002, concernente «Identificazione di organismi di telecomunicazioni aventi notevole forza di mercato per l'anno 2000» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 278 del 27 novembre 2002;

Vista la propria delibera n. 160/03/CONS, recante «Identificazione di organismi di telecomunicazioni aventi notevole forza di mercato per l'anno 2001», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 12 giugno 2003, n. 134;

Considerato che il decreto legislativo 1° agosto 2003 n. 259, recante «Codice delle comunicazioni elettroniche», all'art. 71 sancisce che «l'Autorità assicura che informazioni trasparenti e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe, nonché alle condizioni generali vigenti in materia di accesso e di uso dei servizi telefonici accessibili al pubblico, siano rese disponibili» - da parte di tutte le imprese operanti sul mercato - «agli utenti finali e ai consumatori, conformemente alle disposizioni dell'allegato n. 5.»;

Considerato che le misure contenute, *inter alia*, nelle delibere n. 78/02/CONS, n. 179/03/CSP, n. 254/04/CSP, n. 314/00/CONS e n. 330/01/CONS impongono - alle imprese di telecomunicazione operanti nei mercati dell'accesso alla rete telefonica pubblica per clienti residenziali e non residenziali - la pubblicazione di informazioni inerenti i prezzi e le tariffe, nonché le condizioni generali di fornitura dei servizi telefonici accessibili al pubblico, in linea con quanto disposto nell'allegato 5 del Codice.

Considerata la consultazione pubblica di cui alla delibera n. 69/05/CONS, le risultanze della medesima e le valutazioni dell'Autorità contenute nell'allegato A al presente provvedimento;

Considerata l'analisi di impatto della regolamentazione contenuta nell'allegato B al presente provvedimento;

Visto il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato richiesto ai sensi degli artt. 8 e 19 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e pervenuto in data 14 novembre 2005 relativo allo schema di provvedimento concernente i «mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per clienti non residenziali (mercati n. 1 e n. 2 della raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE) - Identificazione ed analisi dei mercati, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari»;

Considerato che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato:

a) «valuta pienamente opportuna l'inclusione delle linee analogiche e digitali (ISDN) negli stessi mercati»;

b) «ritiene, allo stato, tale differenziazione [l'identificazione di due distinti mercati in ragione della tipologia di clientela, residenziale o business] fondata, in particolare in considerazione delle attuali differenze di prezzo nell'offerta dei servizi tra clienti residenziali e non residenziali», mentre «non appare ragionevole operare un'ulteriore differenziazione nel mercato dell'accesso alla PSTN per la clientela non residenziale», in linea con quanto affermato nello schema di provvedimento;

c) «condivide le conclusioni dello schema di provvedimento in relazione all'esclusione dal mercato summenzionato dell'accesso da rete mobile»;

d) «con riferimento all'identificazione dell'operatore che detiene significativo potere di mercato, condivide le conclusioni raggiunte nello schema di provvedimento in esame» e sottolinea «il carattere di eccezionale stabilità della descritta posizione di dominanza»;

Considerato, peraltro, che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sebbene abbia formulato le proprie considerazioni limitatamente agli aspetti del provvedimento in esame relativi alla configurazione dei mercati rilevanti e alla identificazione delle condizioni di concorrenzialità sugli stessi, osserva, da un lato, che è «particolarmente condivisibile l'introduzione di forme di rivendita all'ingrosso del canone di accesso, che, sommandosi alle altre forme di accesso all'ingrosso, appaiono consentire una maggiore possibilità di competizione nell'offerta di servizi finali di telecomunicazioni» e, dall'altro lato, rileva che «nel caso di importanti mutamenti della tradizionale struttura di prezzo per i servizi retail, dovuta ad esempio alla diffusione di offerte commerciali in bundle delle sue componenti fissa e variabile, la posizione di mercato di un operatore verticalmente integrato e caratterizzato da un quasi monopolio nell'accesso a monte e da una posizione di forte dominanza nei mercati dei servizi a valle non può che rafforzarsi su entrambi i livelli di competizione»;

Vista la lettera della Commissione europea SG-Greffe (2005) D/206081 del 9 novembre 2005, relativa allo schema di provvedimento concernente i «mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per clienti non residenziali (mercati n. 1 e n. 2 della raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE) - Identificazione ed analisi dei mercati, valutazione di

sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari» adottato dall'Autorità in data 5 ottobre 2005 e notificato alla Commissione europea ed ai Paesi membri in data 10 ottobre 2005;

Considerato che la Commissione, nella propria lettera, rileva che, «secondo quanto stabilito dall'art. 7, comma 5, della direttiva 2002/21/CE, l'Autorità può adottare la decisione finale e, in tal caso, comunicarla alla Commissione»;

Udita la relazione dei Commissari Nicola D'Angelo e Stefano Mannoni, relatori ai sensi dell'art. 32 del Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;

Delibera

Capo I

Definizione del mercato rilevante e valutazione del significativo potere di mercato

Art. 1.

Definizioni

1. Ai fini del presente provvedimento si intende per:

a) «Autorità», l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, istituita dall'art. 1, comma 1, della legge 31 luglio 1997, n. 249;

b) «Codice», il «Codice delle comunicazioni elettroniche» adottato con decreto legislativo 1º agosto 2003, n. 259;

c) «operatore notificato», l'operatore di rete telefonica pubblica fissa identificato, ai sensi dell'art. 52 del Codice, come operatore avente significativo potere di mercato nel mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e del mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali;

d) «Wholesale Line Rental» (di seguito WLR), il servizio di rivendita del canone all'ingrosso;

e) «servizi accessori» al WLR, i servizi connessi alla commercializzazione dello stesso;

f) «servizi correlati», i servizi associati alla funzione d'uso dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, ovvero quella di effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche;

g) «clienti residenziali», le persone fisiche residenti in abitazioni private che generalmente acquistano i servizi per finalità diverse da quelle imprenditoriali o professionali e che riportano il proprio codice fiscale sul contratto sottoscritto con l'operatore;

h) «clienti non residenziali», le persone giuridiche che acquistano i servizi per finalità di tipo imprenditoriale o professionale e che riportano sul contratto la partita IVA.

Art. 2.

Identificazione e definizione dei mercati rilevanti

1. L'Autorità definisce il mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali (mercato n. 1 della Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE) come la domanda, da parte dell'utenza residenziale, e l'offerta di servizi di accesso in postazione fissa alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati a prescindere dalla tecnologia sottostante.

2. Il mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali ha dimensione geografica nazionale.

3. L'Autorità definisce il mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali (mercato n. 2 della Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE) come la domanda, da parte dell'utenza non residenziale, e l'offerta di servizi di accesso in postazione fissa alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati a prescindere dalla tecnologia sottostante.

4. Il mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali ha dimensione geografica nazionale.

Art. 3.

Identificazione e notifica degli operatori aventi significativo potere di mercato

1. Nel mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali non sussistono condizioni di concorrenza effettiva.

2. L'operatore Telecom Italia S.p.A. detiene un significativo potere di mercato nel mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali, ai sensi dell'art. 17 del codice, ed è notificato ai sensi dell'art. 52 del codice.

3. Nel mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali non sussistono condizioni di concorrenza effettiva.

4. L'operatore Telecom Italia S.p.A. detiene un significativo potere di mercato nel mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali, ai sensi dell'art. 17 del codice, ed è notificato ai sensi dell'art. 52 del codice.

Capo II

Obblighi in capo all'operatore notificato quale avente significativo potere di mercato

Sezione I
Obblighi a livello wholesale

Art. 4.

Obblighi in capo all'operatore notificato quale avente significato potere di mercato

1. Ai sensi del Codice, delle leggi n. 481 del 14 novembre 1995 e n. 249 del 31 luglio 1997, sono imposti in capo a Telecom Italia in qualità di operatore avente significativo potere di mercato nei mercati di cui all'art. 2 gli obblighi descritti nei seguenti articoli del Capo II del presente provvedimento.

2. Le linee guida e le condizioni attuative degli obblighi imposti al presente Capo II sono descritte nel successivo Capo III.

3. Ove non diversamente specificato, gli obblighi dell'operatore notificato di cui al presente provvedimento si applicano egualmente ai servizi di accesso residenziale e non residenziale.

Art. 5.

Obbligo in materia di accesso e di uso di determinate risorse di rete

1. Telecom Italia è soggetta all'obbligo in materia di accesso e di uso di determinate risorse di rete, ai sensi dell'art. 49 del Codice, che consiste nell'offerta del servizio WLR e dei servizi accessori, così come definiti all'art. 1. Telecom Italia garantisce la fornitura del WLR presso gli stadi di linea attualmente non aperti ai servizi di accesso disaggregato (full unbundling e shared access).

2. Telecom Italia fornisce il servizio WLR e i servizi accessori indipendentemente dalla finalità d'uso che l'operatore richiedente intende farne.

Art. 6.

Obbligo di trasparenza

1. Ai sensi dell'art. 46 del codice, Telecom Italia è soggetta all'obbligo di trasparenza nell'offerta del servizio WLR e dei servizi accessori, con riferimento, in particolare, alla pubblicazione di un'Offerta di riferimento a validità annuale, da sottoporre all'approvazione dell'Autorità, contenente dettagliate e disaggregate condizioni tecnico-economiche e modalità di fornitura garantite da adeguate penali.

2. Con riferimento ai servizi WLR, Telecom Italia pubblica su base annuale, entro il 31 ottobre di ciascun anno, l'Offerta di riferimento relativa all'anno successivo. L'Autorità provvede ad approvarla con eventuali modifiche.

3. Con riferimento alle condizioni tecniche di fornitura, Telecom Italia, sulla base di quanto indicato dall'Autorità, predispone uno SLA contenente il dettaglio dei processi e dei tempi di provisioning e assurance per ciascun elemento del WLR e dei servizi accessori e degli standard di qualità adottati, corredati da congrue penali in caso di ritardato e/o mancato adempimento agli obblighi contrattuali.

Art. 7.

Obbligo di non discriminazione

1. Telecom Italia è soggetta all'obbligo di non discriminazione, ai sensi dell'art. 47 del codice, nella fornitura del servizio WLR e dei servizi accessori.

2. Telecom Italia applica, per la fornitura del servizio WLR e dei servizi accessori, condizioni di natura economica e tecnica equivalenti in circostanze equivalenti nei confronti di operatori che offrono servizi equivalenti e fornisce a questi ultimi servizi ed informazioni alle stesse condizioni di quelle che fornisce alle proprie divisioni commerciali, alle società ad essa collegate o da essa controllate.

3. Telecom Italia - ai sensi dell'art. 2, comma 12, lettera *f)* della legge n. 481 del 14 novembre 1995 e dell'art. 1, comma 8, della legge n. 249 del 31 luglio 1997 - adotta adeguate misure di separazione amministrativa tra le proprie divisioni commerciali e le divisioni che erogano il servizio WLR e i servizi accessori, volte a garantire il rispetto dell'obbligo di non discriminazione. A tal fine, Telecom Italia garantisce che il personale incaricato della gestione dei servizi all'ingrosso sia diverso dal personale delle divisioni commerciali, che le divisioni commerciali non abbiano accesso ai dati relativi agli operatori alternativi che fanno uso dei servizi intermedi di Telecom Italia, che le divisioni preposte alla fornitura dei servizi all'ingrosso trattino le richieste di attivazione, ripristino e disattivazione del servizio WLR e dei servizi accessori da parte degli operatori alternativi in modo equivalente rispetto alle analoghe richieste di servizi avanzate dalle proprie divisioni commerciali.

4. Telecom Italia fornisce il servizio WLR e i servizi accessori mediante l'impiego delle medesime tecnologie di accesso alla rete telefonica pubblica che offre alle proprie divisioni commerciali, a società collegate o controllate per la predisposizione di servizi a livello retail.

Art. 8.

Obbligo di separazione contabile

1. Ai sensi dell'art. 48 del Codice, Telecom Italia è soggetta all'obbligo di separazione contabile, prevedendo che la contabilità regolatoria riporti rendiconti del capitale impiegato e conti economici separati per ciascun servizio di accesso fornito all'ingrosso (aggregato regolatorio accesso) e al dettaglio (aggregato regolatorio commerciale), corredati da transfer charge e prezzi di trasferimento interni. La contabilità reca inoltre un formato di dettaglio che evidenzia, per i transfer charge relativi a ciascun servizio, le quantità vendute e i prezzi unitari praticati (canoni e contributi). Telecom Italia introduce, nell'aggregato regolatorio accesso, un conto economico, un rendiconto del capitale impiegato e un formato di dettaglio specifici per la fornitura del servizio WLR e dei servizi accessori.

Art. 9.

Obbligo di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi

1. Telecom Italia è soggetta, nella fornitura del servizio WLR e dei servizi accessori, all'obbligo in materia di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi ai sensi dell'art. 50 del codice.

2. I prezzi del servizio WLR sono determinati sulla base della metodologia retail minus, a partire dai canoni di abbonamento vigenti per i clienti residenziali e per i clienti non residenziali.

3. I prezzi dei servizi accessori al servizio WLR sono ottenuti, nel rispetto del principio della parità di trattamento interna-esterna, dai costi effettivamente sostenuti dall'operatore notificato, sulla base dei costi pertinenti ai servizi erogati e della remunerazione del capitale investito.

Sezione II
Obblighi a livello retail

Art. 10.

Obbligo di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi

1. Nella fornitura dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa ai clienti residenziali e ai clienti non residenziali, Telecom Italia è soggetta al controllo dei prezzi e di contabilità dei costi ai sensi dell'art. 67 del Codice.

2. Il controllo dei prezzi di cui al comma precedente è attuato adottando il meccanismo di programmazione pluriennale dei prezzi massimi (price cap) attraverso un vincolo complessivo alla modifica del valore economico del paniere dei consumi dei servizi di accesso.

3. Il meccanismo del price cap è applicato separatamente per i servizi forniti nel mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e nel mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali.

4. L'ottemperanza agli obblighi di controllo dei prezzi è verificata attraverso l'impiego di panieri, distinti per i due mercati rilevanti, composti dai servizi di accesso forniti su linee sia analogiche che digitali.

5. Telecom Italia applica necessari ed adeguati sistemi di contabilità dei costi in base al metodo e alla forma specificate dall'Autorità. Telecom Italia riporta nella contabilità regolatoria i rendiconti del capitale impiegato e i conti economici separati per ciascun servizio di accesso residenziale e non residenziale.

Art. 11.

Obbligo di non privilegiare ingiustamente determinati clienti finali

1. Nella fornitura dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa ai clienti residenziali e non residenziali, Telecom Italia è soggetta all'obbligo di non privilegiare ingiustamente determinati clienti finali, ai sensi dell'art. 67, comma 2, del Codice.

2. Telecom Italia deve applicare condizioni simili a transazioni equivalenti e condizioni dissimili a transazioni non equivalenti. L'operatore notificato può offrire differenti condizioni economiche e tecniche a differenti gruppi di utenti, solo a condizione che tali differenze siano giustificate in modo oggettivo, come nel caso delle c.d. «fasce sociali».

Art. 12.

Obbligo di non accorpare in modo indebito i servizi offerti

1. Telecom Italia è soggetta, nella fornitura dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa ai clienti residenziali e non residenziali, all'obbligo di non accorpare in modo indebito i servizi offerti, ai sensi dell'art. 67, comma 2, del Codice.

Capo III

IMPLEMENTAZIONE DEGLI OBBLIGHI IMPOSTI IN CAPO ALL'OPERATORE NOTIFICATO

Sezione I
Obblighi a livello wholesale

Art. 13.

Linee guida per l'implementazione degli obblighi in materia di accesso e di uso di determinate risorse di rete

1. Le modalità tecniche ed economiche di offerta del servizio WLR e dei servizi accessori sono definite nell'ambito del tavolo tecnico di cui all'art. 21.

2. Telecom Italia predispone un sistema automatizzato di amministrazione delle attività di provisioning e *assurance* che permetta agli operatori acquirenti del servizio WLR e dei servizi accessori di gestire la commercializzazione al cliente finale della linea di accesso.

3. Telecom Italia, tenuto conto di quanto indicato al successivo art. 15 comma 6, implementa le procedure per il passaggio degli utenti tra differenti operatori senza disservizi per gli utenti, con l'applicazione di adeguate penali. Telecom Italia predispone i meccanismi di monitoraggio del grado di servizio offerto.

Art. 14.

Linee guida per l'implementazione dell'obbligo di trasparenza

1. Nell'Offerta di riferimento Telecom Italia pubblica le condizioni economiche, le caratteristiche tecniche e il contratto standard di fornitura del servizio WLR e dei servizi accessori, nonché un Service level agreement, comprensivo del tasso di errata attivazione, tale da consentire la replicabilità dell'intera gamma di servizi finali che Telecom Italia offre ai propri clienti residenziali ed ai propri clienti non residenziali. In particolare, assicura che:

a) le modalità di gestione di provisioning prevedano la notifica agli operatori alternativi della data di effettiva attivazione del servizio WLR con un preavviso da stabilirsi in sede del tavolo tecnico di cui all'art. 21, al fine di permettere a questi ultimi di predisporre i propri sistemi e le proprie attività;

b) i sistemi informatizzati di provisioning ed assurance del servizio WLR e dei servizi accessori rechino traccia di tutte le tempistiche relative alle attività richieste, permettendo agli operatori alternativi di verificare il rispetto dello SLA ed il pagamento delle penali associate;

c) i sistemi di assurance mantengano traccia delle singole comunicazioni, del referente di Telecom Italia, delle causali di guasto individuate e delle tempistiche di lavorazione;

d) i sistemi informatizzati di provisioning ed assurance del servizio WLR e dei servizi accessori prevedano le procedure di passaggio dei clienti finali tra operatori.

Art. 15.

Linee guida per l'implementazione dell'obbligo di non discriminazione

1. Al fine di consentire la verifica della non discriminazione, Telecom Italia presenta un'adeguata e periodica reportistica all'Autorità che documenti i tempi di fornitura, ripristino, disattivazione e disponibilità dei servizi WLR, nonché dei servizi di accesso, usati internamente dalle proprie divisioni commerciali.

2. La reportistica, di cui al comma precedente, è presentata semestralmente e dà evidenza, per ciascun mese, dei tempi medi ed il 95 percentile dei tempi effettivamente forniti, nonché dei tempi previsti nelle offerte di servizi intermedi e garantiti internamente alle divisioni commerciali, evidenziando:

a) volume di ordinativi ricevuti;

b) volume di ordinativi rifiutati con le relative motivazioni;

c) tempo medio tra ricezione dell'ordinativo e accettazione da parte di Telecom Italia;

d) tempo medio tra accettazione dell'ordinativo e attivazione del servizio;

e) percentuale di linee che hanno subito danni in un specifico periodo;

f) tempo medio tra apertura di ticket per guasto e chiusura guasto.

3. Telecom Italia prevede che i tempi di provisioning ed assurance ed i tempi di disponibilità siano espressi in termini di giorni di calendario ed ore effettive e che le penali siano definite in modo proporzionale al canone ed al numero di giorni o ore di ritardo o disservizio.

4. Telecom Italia indica specifiche procedure di disattivazione del servizio, secondo tempistiche coerenti con il principio di parità di trattamento interna-esterna, corredate da apposite penali, di natura progressiva su base temporale.

5. Telecom Italia prevede nello SLA, su indicazione dell'operatore richiedente, modalità di attivazione sincronizzata e di gestione unificata dei guasti e della fatturazione relativamente a differenti sedi-cliente.

6. Telecom Italia formula specifiche procedure per la gestione del passaggio di un cliente finale da un fornitore ad un altro, atte a minimizzare il disservizio all'utenza finale ed a garantire uguali opportunità competitive tra gli operatori nel mercato a valle. Tali procedure prevedono:

a) che la richiesta di migrazione sia comunicata dal cliente finale all'operatore verso cui intende migrare (di seguito «recipient»);

b) che l'operatore recipient trasmetta la richiesta di migrazione a Telecom Italia;

c) che Telecom Italia comunichi detta richiesta all'operatore che cede il cliente (di seguito «donating»);

d) che nel caso il cliente abbia attivo il servizio WLR con un operatore alternativo, Telecom Italia preveda un tempo non inferiore a 10 giorni dalla data di comunicazione all'operatore donating prima di dar seguito alla disattivazione del servizio;

e) che la procedura di disattivazione sia interrotta dall'operatore donating qualora quest'ultimo, effettuate le proprie verifiche con il cliente finale, comunichi la volontà di quest'ultimo di non recedere dal servizio;

f) che Telecom Italia dia evidenza al recipient della eventuale interruzione della procedura di migrazione;

g) che, allo scadere del termine di cui al punto *d)*, in assenza di ulteriori comunicazioni da parte del donating, Telecom Italia esegua e notifichi l'avvenuta operazione di migrazione sia al donating che al recipient;

h) che i termini di cui al punto *d)* non si applichino qualora l'operatore donating sia Telecom Italia, essendo le verifiche amministrative già previste nel processo di attivazione del servizio WLR.

Art. 16.

Linee guida per l'implementazione dell'obbligo di separazione contabile

1. La separazione contabile adottata dall'operatore notificato garantisce l'evidenza separata dei seguenti aggregati regolatori: accesso e commerciale.

2. Il conto economico del servizio WLR e dei servizi accessori, incluso nell'aggregato regolatorio accesso, dà evidenza dei ricavi disaggregati per tipologia di servizio al dettaglio, nonché dei relativi costi. Il conto economico riporta il dettaglio dei costi e degli ammortamenti relativi alla fornitura dei servizi in esame.

3. Il rendiconto del capitale impiegato del servizio WLR e dei servizi accessori, incluso nell'aggregato regolatorio accesso, riporta, oltre al valore delle immobilizzazioni, il dettaglio dell'attivo circolante e delle passività relative alla fornitura dei servizi in esame.

4. Gli obblighi di separazione contabile previsti dalla delibera n. 152 febbraio CONS restano in vigore.

Art. 17.

Linee guida per l'implementazione degli obblighi in materia di controllo dei prezzi

1. L'ammontare del valore del minus che Telecom Italia riconosce nella fornitura del servizio WLR è stabilito, per gli anni 2006 e 2007, nella misura del 12%. Tale percentuale è unica e si applica indistintamente a tutte le tipologie di canone sia residenziale che non residenziale.

2. I prezzi dei servizi accessori al WLR sono fissati, per gli anni 2006 e 2007 sulla base dei costi pertinenti ai servizi erogati inclusa una congrua remunerazione del capitale investito.

Art. 18.

Linee guida per l'implementazione degli obblighi in materia di contabilità dei costi

1. Telecom Italia adotta per la contabilità regolatoria dell'aggregato accesso la metodologia disciplinata nell'ambito dei servizi di accesso disaggregato alla rete locale (mercato n. 11 tra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE).

2. Nell'ambito dell'aggregato regolatorio accesso, Telecom Italia riporta separatamente e in maniera disaggregata i costi di rete per la fornitura del servizio WLR.

Sezione II
Obblighi a livello retail

Art. 19.

Condizioni attuative per l'implementazione degli obblighi di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi

1. Ai contributi e canoni dei servizi di accesso destinati ai clienti residenziali e non residenziali, offerti da Telecom Italia e inclusi nei panieri di riferimento, si applica, per gli anni 2006 e 2007, un meccanismo pluriennale di controllo basato sulla fissazione di un vincolo complessivo alla modifica del valore economico del paniere dei consumi di tali servizi (price cap), come disciplinato dal presente articolo.

2. Per ciascun paniere il vincolo è definito nella misura di IPC X (cap), dove IPC (indice dei prezzi al consumo) è la variazione percentuale su base annua dell'indice dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati (senza tabacchi) rilevato dall'Istat e il fattore X è il tasso di variazione di produttività relativo all'insieme dei servizi inclusi nei panieri di appartenenza, così come definito nei successivi commi 4 e 6.

3. L'ottemperanza agli obblighi di controllo dei prezzi (contributi e canoni) è verificata sui seguenti panieri, ognuno pertinente al mercato rilevante di riferimento:

a) Paniere dei servizi di accesso residenziale;

b) Paniere dei servizi di accesso non residenziale.

4. La variazione percentuale annua programmata dei prezzi del paniere dei servizi di accesso per i clienti residenziali è fissata in IPC-IPC.

5. La variazione percentuale annua programmata dei prezzi del paniere dei servizi di accesso per i clienti non residenziali è fissata in IPC-0%.

6. Le modalità applicative per la verifica dei vincoli di cap sono stabilite come segue:

a) per ciascun paniere sono considerate le informazioni di consumo (numero di attivazioni e consistenze medie annuali), distinte per servizio, di tutta la clientela;

b) i valori iniziali su cui computare le variazioni percentuali annuali sono i prezzi (contributi e canoni) al pubblico praticati da Telecom Italia al 31 dicembre di ogni anno per i servizi inclusi nei panieri;

c) i panieri dei consumi di riferimento relativamente al periodo che intercorre dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno precedente a quello in corso sono trasmessi all'Autorità entro il 1° giugno di ogni anno, accompagnati da un'autocertificazione della veridicità dei dati e della loro congruenza rispetto ai dati contabili da predisporre allo scopo;

d) il valore medio effettivo dei panieri sottoposti al price cap risultante al termine di ciascun anno deve essere al massimo uguale alla media tra il valore iniziale e il valore finale del paniere. Per valore medio effettivo del paniere si intende la somma dei valori giornalieri del paniere per ciascun giorno dell'anno. Il valore giornaliero del paniere è uguale al valore del paniere ai prezzi vigenti nel giorno diviso per il numero di giorni dell'anno. Per valore iniziale del paniere si intende il valore del paniere calcolato sulla base dei prezzi vigenti nell'ultimo giorno dell'anno precedente. Per valore finale del paniere si intende il valore iniziale del paniere moltiplicato per (1 + il valore del cap sul paniere dei servizi);

e) qualora l'Autorità verifichi che il vincolo di cui al primo capoverso della precedente lettera *f)*, non sia stato rispettato, la differenza tra il valore medio effettivo risultante al termine dell'anno e la media tra il valore iniziale ed il valore finale del paniere dovrà essere restituita ai clienti di Telecom Italia sulla base di criteri e modalità definiti dall'Autorità;

f) qualora dal computo del price cap dei singoli panieri si realizzino nel corso di un anno riduzioni di spesa superiori a quelle imposte o incrementi di spesa inferiori a quelli permessi, la differenza è computabile ai fini del rispetto del vincolo dell'anno successivo;

g) qualora, invece, nel corso di un anno si realizzino riduzioni di spesa inferiori a quelle imposte o incrementi di spesa superiori a quelli permessi, non dovuti ad eventi imprevedibili ed eccezionali, a mutamenti del quadro normativo o alla variazione degli obblighi del servizio universale, la differenza, maggiorata del 100%, è computabile ai fini del rispetto del vincolo dell'anno successivo;

h) le variazioni dei prezzi dei servizi inclusi nei panieri di riferimento che non comportino variazioni della struttura del paniere, sono comunicate da Telecom Italia all'Autorità entro il 60° giorno precedente la data di commercializzazione dei servizi medesimi. L'Autorità si pronuncia entro 30 giorni dal ricevimento della proposta;

i) l'introduzione nel corso del meccanismo di price cap di nuove modalità di offerta dei servizi inclusi nei panieri che comportino la modifica della struttura dei panieri dei consumi di riferimento è comunicata da Telecom Italia all'Autorità entro il 90° giorno precedente la data di commercializzazione dei servizi medesimi. L'Autorità si pronuncia entro 60 giorni dal ricevimento della proposta;

j) l'anno di riferimento per l'applicazione dei vincoli del cap è dal 1° gennaio al 31 dicembre;

k) la verifica del rispetto dei vincoli imposti è effettuata al termine di ogni anno di riferimento.

7. Le modalità per la transizione dal modello di price cap attualmente vigente ai modelli previsti nel presente provvedimento ed in altri successivi saranno oggetto del tavolo tecnico di cui all'art. 21.

8. Gli obblighi previsti dalla delibera n. 152 febbraio CONS in materia di separazione contabile e contabilità dei costi restano in vigore.

Art. 20.

Condizioni attuative per l'implementazione dell'obbligo di non accorpare in modo indebito i servizi offerti

1. Telecom Italia è autorizzata, a partire dal 90º giorno successivo all'effettivo avvio del servizio WLR nel mercato dei servizi di accesso per clienti residenziali, a proporre sul mercato i servizi di accesso destinati ai clienti residenziali congiuntamente ad altri servizi, secondo le modalità previste dal comma successivo.

2. Telecom Italia, nell'offrire congiuntamente i servizi di accesso per i clienti residenziali con altri servizi di telecomunicazione, è tenuta ad aggregare tali servizi in modo ragionevole, a garantire che i servizi oggetto dell'offerta congiunta siano acquistabili separatamente dal cliente finale e a sottoporre le condizioni economiche dell'offerta all'Autorità. L'Autorità verificherà la non predatorietà delle offerte con opportuni test di prezzo mentre la ragionevolezza dell'offerta sarà valutata sulla base della contiguità merceologica dei beni aggregati e della loro appartenenza a mercati sottoposti a regolamentazione *ex ante*.

3. Telecom Italia è autorizzata, a partire dal 90º giorno successivo all'effettivo avvio del servizio WLR nel mercato dei servizi di accesso per clienti non residenziali, a proporre sul mercato i servizi di accesso destinati ai clienti non residenziali congiuntamente ad altri servizi, secondo le modalità previste dal comma successivo.

4. Telecom Italia, nell'offrire congiuntamente i servizi di accesso per i clienti non residenziali con altri servizi di telecomunicazione, è tenuta ad aggregare tali servizi in modo ragionevole, a garantire che i servizi oggetto dell'offerta congiunta siano acquistabili separatamente dal cliente finale e a sottoporre le condizioni economiche dell'offerta all'Autorità. L'Autorità verificherà la non predatorietà delle offerte con opportuni test di prezzo mentre la ragionevolezza dell'offerta sarà valutata sulla base della contiguità merceologica dei beni aggregati e della loro appartenenza a mercati sottoposti a regolamentazione *ex ante*.

Capo IV

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 21.

Fasi per l'implementazione del WLR e dei servizi accessori

1. Telecom Italia, entro e non oltre 30 giorni dalla notifica del presente provvedimento, comunica all'Autorità la proposta per l'Offerta di riferimento del servizio WLR e dei servizi accessori ed i relativi schemi di contabilità regolatoria, in accordo agli obblighi di cui al capo II e alle linee guida di cui al capo III.

2. L'Autorità, entro e non oltre 30 giorni dalla notifica del presente provvedimento, tenuto conto del carattere innovativo dei servizi in questione, avvia un tavolo tecnico con tutti gli operatori, con la finalità di chiarire e precisare tutti gli aspetti tecnici, economici e contabili propedeutici all'implementazione del servizio WLR.

3. All'esito dei lavori del tavolo tecnico, e comunque non oltre 60 giorni dall'istituzione del medesimo, l'Autorità definisce, e comunica a Telecom Italia, gli schemi per la predisposizione dell'Offerta di riferimento per i servizi WLR e della relativa contabilità regolatoria.

4. Entro 30 giorni dalla comunicazione di cui al comma precedente, Telecom Italia pubblica l'offerta di riferimento per i servizi WLR.

5. L'Autorità approva con eventuali modifiche l'offerta di riferimento per i servizi WLR.

Art. 22.

Disposizioni finali

1. Le valutazioni dell'Autorità all'esito dell'analisi di mercato e delle risultanze della consultazione pubblica sono riportate nell'allegato A al presente provvedimento, che ne costituisce parte integrante ed essenziale.

2. La revisione degli obblighi di cui al Capo II della presente delibera avverrà nell'ambito delle prossime analisi di mercato ai sensi dell'art. 19 del Codice.

3. Restano fermi gli obblighi vigenti in capo agli operatori di telecomunicazioni in materia di trasparenza e pubblicazione delle informazioni.

La presente delibera è trasmessa alla Commissione europea ed alle Autorità di regolamentazione degli Stati membri dell'Unione europea.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio ai sensi dell'art. 1, comma 26, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

La presente delibera è notificata alla società Telecom Italia s.p.a., ed è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, nel Bollettino ufficiale dell'Autorità e nel sito web dell'Autorità www.agcom.it

Roma, 19 gennaio 2006

Il presidente
CALABRÒ

Il commissario relatore
D'ANGELO

Il commissario relatore
MANNONI

Il segretario generale
VIOLA

ALLEGATO A ALLA DELIBERA N. 33/06/CONS

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI DEGLI OPERATORI E RELATIVE VALUTAZIONI DELL'AUTORITA' IN MERITO ALLA IDENTIFICAZIONE ED ANALISI DEI MERCATI AL DETTAGLIO DELL'ACCESSO ALLA RETE TELEFONICA PUBBLICA IN POSTAZIONE FISSA PER CLIENTI RESIDENZIALI E NON RESIDENZIALI, SULLA VALUTAZIONE DI SUSSISTENZA DEL SIGNIFICATIVO POTERE DI MERCATO PER LE IMPRESE IVI OPERANTI E SUGLI OBBLIGHI REGOLAMENTARI CUI VANNO SOGGETTE LE IMPRESE CHE DISPONGONO DI UN TALE POTERE (MERCATI N. 1 E N. 2 FRA QUELLI IDENTIFICATI DALLA RACCOMANDAZIONE SUI MERCATI RILEVANTI DEI PRODOTTI E DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE EUROPEA).

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO E REGOLAMENTARE

1. Nel corso del 2002 le istituzioni europee hanno adottato il nuovo pacchetto regolamentare che istituisce un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica.

2. Il nuovo quadro regolamentare si basa sulle seguenti 5 direttive:

   a. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (2002/21/CE), c.d. "direttiva quadro";[1]

   b. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (2002/20/CE), c.d. "direttiva autorizzazioni";[2]

   c. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso e alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (2002/19/CE), c.d. "direttiva accesso";[3]

   d. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (2002/22/CE), c.d. "direttiva servizio universale";[4]

---

[1] In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 33.
[2] In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 21.
[3] In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 7.
[4] In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 51.

e. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (2002/58/CE), c.d. "direttiva protezione dati".[5]

3. Con riferimento al procedimento in esame, particolare rilievo rivestono altri tre atti:

a. la Raccomandazione della Commissione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi nell'ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, relativamente all'applicazione di misure *ex ante*, secondo quanto disposto dalla direttiva 2002/21/CE adottata l'11 febbraio 2003 (di seguito, la Raccomandazione);[6]

b. le Linee guida della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, adottate dalla Commissione il 9 luglio 2002 (di seguito, le Linee guida);[7]

c. la Raccomandazione relativa alle notificazioni, ai termini e alle consultazioni di cui all'articolo 7 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 23 luglio 2003 (di seguito, la Raccomandazione sull'art. 7).[8]

4. Il nuovo quadro normativo sopra delineato e, in particolare, la direttiva quadro, la direttiva accesso, la direttiva autorizzazioni e la direttiva servizio universale sono state recepite in Italia dal d.lgs. 259/03 del 1° agosto 2003, recante "Codice delle comunicazioni elettroniche" (di seguito, anche il Codice).[9]

---

[5] In GUCE L 201 del 31 luglio 2002, pag. 37. A queste direttive deve aggiungersi la direttiva della Commissione europea sulla concorrenza nei mercati delle reti e servizi di comunicazione elettronica del 16 settembre 2002 (2002/77/CE, c.d. "direttiva concorrenza", in GUCE L 249 del 17 settembre 2002, pag. 21), la decisione della Commissione europea del 29 luglio 2002 che istituisce il gruppo dei "Regolatori europei per le reti e i servizi di comunicazione elettronica" (2002/627/CE, in GUCE L 200 del 30 luglio 2002, pag. 38), come modificata dalla decisione della Commissione n. 2004/641/CE del 14 settembre 2004, la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa ad un quadro normativo in materia di spettro radio nella Comunità europea (676/2002/CE, c.d. "decisione spettro radio", in GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 1) e il Regolamento relativo all'accesso disaggregato alla rete locale del 18 dicembre 2000 (2887/2000/CE, in GUCE L 336 del 30 dicembre 2000, pag. 4).

[6] In GUCE L114 del 8 maggio 2003, pag.45.

[7] In GUCE C 165 del 11 luglio 2002, pag. 6.

[8] In GUCE L 190 del 30 luglio 2003, pag. 13.

[9] Pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana del 15 settembre 2003, n. 214 ed entrato in vigore il 16 settembre 2003.

5. La Raccomandazione ha ad oggetto i diciotto mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi del settore delle comunicazioni elettroniche le cui caratteristiche sono tali da giustificare l'imposizione degli obblighi di regolamentazione *ex ante*. L'art. 15, comma 3, e l'art. 7, comma 4, della direttiva quadro prevedono che uno Stato membro, ove ricorrano particolari circostanze, possa identificare un mercato rilevante differente da quelli previsti dalla Raccomandazione. Tali disposizioni sono state recepita dall'art. 18 e dall'art. 12, comma 4, del Codice delle comunicazioni elettroniche.

6. Le Linee guida della Commissione illustrano alcuni criteri cui le Autorità Nazionali di Regolamentazione (di seguito, le ANR o le Autorità) devono fare riferimento nell'ambito delle analisi dei mercati di cui agli artt. 14, 15 e 16 della direttiva quadro, recepiti rispettivamente dagli art. 17, 18 e 19 del Codice delle comunicazioni elettroniche. L'art. 14, in particolare, attribuisce alle ANR il compito di svolgere le analisi sul grado di sviluppo della concorrenza nei mercati individuati dalla Raccomandazione come mercati rilevanti per accertare se le imprese che vi operano dispongano, singolarmente o congiuntamente, di un significativo potere di mercato.

7. Merita un cenno, infine, la Posizione Comune adottata dall'*European Regulators Group* (ERG) sull'approccio da seguire per la definizione di rimedi appropriati nel nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, approvata il 1 aprile 2004. Il documento ha l'obiettivo di favorire, anche in relazione all'ultima fase del processo regolamentare (quella della definizione dei rimedi), un approccio armonico nell'applicazione del nuovo quadro regolamentare da parte delle Autorità nazionali di regolamentazione, in linea con il principio di proporzionalità del diritto comunitario e con gli obiettivi fondamentali di promuovere la concorrenza, di contribuire allo sviluppo del mercato interno e di promuovere gli interessi dei cittadini europei, definiti all'articolo 8 della direttiva quadro.

8. Il nuovo quadro regolamentare sancisce la convergenza tra disciplina regolamentare e disciplina antitrust, sopratutto attraverso la definizione dell'analogia tra significativo potere di mercato e posizione dominante. Infatti, la direttiva quadro (considerando 25) indica che "la definizione di quota di mercato significativa di cui alla direttiva 97/33/CE (…) si è dimostrata utile nelle prime fasi di liberalizzazione dei mercati in quanto soglia che fa scattare alcuni obblighi ex ante, ma essa deve essere adattata per tenere conto di realtà di mercato più complesse e dinamiche. Per tale motivo la definizione di cui alla presente direttiva è equivalente alla nozione di posizione dominante enucleata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee", laddove per posizione dominante si intende la "situazione di potenza economica grazie alla quale un'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi e ha la possibilità di

tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti ed, in ultima analisi, di consumatori”.[10]

9. Il percorso che il nuovo quadro regolamentare delinea per l’analisi sulla concorrenzialità dei mercati, richiede che le Autorità procedano dapprima alla definizione del mercato, sia per quanto riguarda i mercati identificati dalla Commissione come rilevanti in quanto suscettibili di regolamentazione *ex ante*, sia per ciò che concerne eventuali ulteriori mercati non inclusi in tale lista. Una volta definito il mercato dal punto di vista merceologico e geografico, si procede alla verifica della sussistenza di posizioni dominanti, individuali o collettive, al termine della quale le Autorità introducono, rimuovono o modificano gli obblighi regolamentari. Gli artt. 18 e 19 del Codice delle comunicazioni elettroniche prevedono, in applicazione degli artt. 15 e 16 della direttiva quadro, che la definizione dei mercati rilevanti e l’analisi degli stessi debbano essere condotte tenendo nel massimo conto la Raccomandazione e le Linee guida. In tal senso, la quota di mercato sarà uno degli elementi da prendere in considerazione al fine della verifica della sussistenza di una posizione dominante, dovendo le ANR analizzare tutta una serie di altri criteri, così come riportato nelle Linee guida.

10. Gli obblighi regolamentari imposti in esito a ciascuna analisi di mercato rimarranno in vigore fino al termine dell’analisi di mercato successiva[11], fatta salva la possibilità di procedere ad un’attività di revisione e verifica, qualora l’Autorità lo reputi opportuno.

11. Le procedure per lo svolgimento delle analisi di mercato sono contenute negli artt. 6 e 7 della direttiva quadro, nella Raccomandazione all’art. 7, negli artt. 11 e 12 del Codice delle comunicazioni elettroniche, nonché nelle delibere dell’Autorità n. 335/03/CONS[12] e n. 453/03/CONS[13]. In particolare, viene previsto che, qualora l’Autorità intenda adottare provvedimenti che abbiano un impatto rilevante sul mercato di riferimento, le parti interessate possano presentare le proprie osservazioni sulla proposta di provvedimento, così come definito dall’art. 1, comma 2 della delibera n. 453/03/CONS, entro i termini stabiliti, comunque non inferiori a trenta giorni.

---

[10] Sentenza *United Brands* del 14 febbraio 1978, causa n. 27/76, in *Raccolta*, 1978, pp. 207 ss..

[11] Da effettuarsi, in ogni caso, ogni diciotto mesi (artt. 19 e 66 del Codice delle comunicazioni).

[12] Delibera del 24 settembre 2003, recante “Modifiche e integrazioni al regolamento concernente l’accesso ai documenti, approvato con delibera n. 217/01/CONS” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana del 15 ottobre 2003, n. 240.

[13] Delibera del 23 dicembre 2003, recante “Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana del 28 gennaio 2004, n. 22

12. Relativamente ai servizi al dettaglio forniti da postazione fissa, la Raccomandazione individua i seguenti mercati:

1. Accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali;
2. Accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali;
3. Servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti residenziali;
4. Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti residenziali;
5. Servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti non residenziali;
6. Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti non residenziali.

13. La regolamentazione dei servizi offerti nei mercati sopra elencati introdotta ai sensi del precedente quadro normativo, è stata ed è tuttora, salvo rare eccezioni, di carattere trasversale fra i mercati indicati, nel senso che la gran parte delle disposizioni emanate hanno tipicamente riguardato contemporaneamente i servizi di accesso e quelli a traffico così come quelli riservati alla clientela residenziale e non residenziale.

14. Di seguito, si richiamano brevemente i provvedimenti che l'Autorità ha fino ad oggi adottato nei mercati indicati.

15. In primo luogo, si ricorda che il processo di riequilibrio tariffario è stato avviato con la delibera n. 85/98,[14] cui ha fatto seguito la delibera n. 101/99 con la quale è stato realizzato l'intervento tariffario da parte dell'Autorità e sono stati definiti i tempi per lo svolgimento delle attività di controllo dei prezzi di Telecom Italia attraverso il criterio del controllo preventivo, sulla base del rispetto di un vincolo triennale di *price cap*.

[14] In tale provvedimento, l'Autorità ha stabilito, tra le altre disposizioni, la determinazione dei canoni mensili di abbonamento al servizio telefonico, delle tariffe telefoniche interurbane e delle tariffe telefoniche internazionali. Inoltre, tra le linee di indirizzo, è stata prevista l'introduzione di strumenti per incentivare l'incremento della produttività dell'operatore dominante su differenti mercati di servizi (accesso e traffico) attraverso la costruzione di metodi incentivanti di controllo dei prezzi (*price cap*), differenziati per categorie di utenza e di servizio.

16. I criteri e i parametri del modello sono stati determinati con la delibera n. 171/99, nella quale l'Autorità ha identificato i mercati cui applicare il *price cap.*[15] Negli anni successivi, l'Autorità è intervenuta con ulteriori provvedimenti, tra i quali le delibere nn. 847/00/CONS, 469/01/CONS, 47/03/CONS e 289/03/CONS.[16]

17. Infine, particolare rilievo assume la delibera n. 152/02/CONS, recante "Misure atte a garantire la piena applicazione del principio di parità di trattamento interna ed esterna da parte degli operatori aventi notevole forza di mercato nella telefonia fissa"[17], adottata dall'Autorità il 15 maggio 2002, in cui sono stati disciplinati i principi della parità di trattamento e della non discriminazione attraverso la declinazione dei criteri da seguire per la verifica dei prezzi delle offerte dei servizi finali dell'operatore notificato.[18]

[15] In tale delibera, l'Autorità ha limitato il *price cap* ai seguenti servizi di telefonia di base (paniere generale): a) attivazione e trasloco linea (PSTN, ISDN); b) abbonamento al servizio telefonico (PSTN, ISDN); c) telefonia urbana; d) telefonia interurbana; e) telefonia internazionale. Inoltre, l'Autorità ha fissato specifici *sub cap* per i seguenti servizi e categorie di clientela: a) clientela residenziale - comprensivo dei servizi del paniere generale; b) contributi di attivazione e/o trasloco linea (PSTN e ISDN) e canoni mensili (PSTN e ISDN); c) telefonia urbana.

[16] L'Autorità ha previsto un'articolazione del nuovo meccanismo di *price cap* su più panieri riducendo così le possibilità di sussidi indebiti tra servizi a minore effettività concorrenziale e quelli maggiormente esposti al mercato. I panieri individuati sono: a) il paniere dei servizi di accesso, che include i canoni di abbonamento e i contributi di attivazione e/o trasloco linea (PSTN e ISDN); b) il paniere dei servizi a traffico commutato, composto dalle chiamate distrettuali e interdistrettuali; c) il paniere delle chiamate fisso-mobile (per la sola quota di *retention* di Telecom Italia).

[17] Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 27 giugno 2002, n. 153.

[18] In particolare, le verifiche, effettuate mediante test di prezzo che si basano su dati di costo ricavati dalla contabilità regolatoria e dall'Offerta di Interconnessione di Riferimento, hanno la finalità di valutare sia l'orientamento al costo dei prezzi dei servizi offerti dall'operatore notificato, sia la replicabilità di offerte analoghe da parte di un operatore concorrente efficiente.

2. LA DEFINIZIONE DEL MERCATO RILEVANTE

18. La presente consultazione ha ad oggetto i mercati relativi ai:

a) servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali;

b) servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali.

19. Si ritiene opportuno evidenziare che il mercato rilevante del prodotto/servizio comprende "i prodotti o i servizi sostituibili o sufficientemente intercambiabili, in funzione non solo delle loro caratteristiche obiettive, grazie alle quali sono atti a soddisfare bisogni costanti dei consumatori, dei loro prezzi e dell'uso cui sono destinati, ma anche in funzione della domanda e dell'offerta sul mercato in questione".[19] In tal senso, i prodotti o i servizi che sono solo scarsamente o relativamente intercambiabili tra loro non fanno parte dello stesso mercato.

20. Una volta definito il mercato rilevante dal punto di vista merceologico, si è proceduto alla definizione dello stesso dal punto di vista geografico in base "all'area in cui le imprese interessate sono attive nell'offerta e domanda dei prodotti o servizi in questione, in cui le condizioni di concorrenza sono simili o sufficientemente omogenee e che può essere distinta dalle aree adiacenti, in cui le condizioni prevalenti della concorrenza sono sostanzialmente diverse".[20]

21. Nello svolgimento dell'analisi finalizzata alla definizione del mercato rilevante, sono state tenute in massimo conto la Raccomandazione e le Linee guida. Sulla base di quanto indicato in queste ultime, si è proceduto ad analizzare la sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta.

22. Per quanto riguarda la definizione merceologica del mercato, la sostituibilità della domanda consente di verificare la possibilità che i consumatori sostituiscano un prodotto o un servizio con un altro in seguito ad un incremento modesto ma significativo e non temporaneo del prezzo, mentre la sostituibilità dell'offerta permette di valutare la possibilità che imprese non attive sul mercato possano decidere di entrarvi a seguito di un incremento modesto ma significativo e non temporaneo del prezzo.

---

[19] Causa C-333/94 P *Tetra Pak/Commissione* in *Raccolta* I-5951.

[20] Causa C-27/76 *United Brands/Commissione* in *Raccolta*, 1978, pp. 207 ss.

23. Con riferimento al mercato geografico, la sostituibilità della domanda va valutata sulla base delle preferenze dei consumatori, nonché dei modelli geografici di acquisto, mentre dal punto di vista dell'offerta si tratta di ampliare l'area geografica a quei fornitori che decidessero di entrare sul mercato a seguito dell'aumento modesto ma significativo e non temporaneo del prezzo.

24. Infine, l'interesse del consumatore è essenzialmente quello di instaurare una comunicazione interpersonale in tempo reale. Pertanto, in applicazione del principio di neutralità tecnologica, l'analisi prescinde dal mezzo trasmissivo utilizzato *per sé*.

2.1. IL MERCATO MERCEOLOGICO

25. Nella Raccomandazione, il mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica forniti in postazione fissa viene descritto come la "fornitura di una connessione o di un accesso (in postazione o indirizzo fisso) alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati" (par. 4.2.1 della Raccomandazione). A prescindere dalla tecnologia sottostante, i servizi di accesso sono quindi quelli che consentono al cliente finale di accedere ai servizi telefonici (vocali) e di collegarsi anche a Internet nella modalità *dial-up*, senza alcuna modifica della rete di telecomunicazione commutata. La funzione d'uso è dunque quella di effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e di usufruire dei servizi correlati.

26. Al fine di identificare i possibili mercati del prodotto appare necessario considerare se:

- il mercato dell'accesso alla rete telefonica in postazione fissa (per servizi vocali) destinato alla clientela residenziale sia distinto da quello dell'accesso destinato alla clientela non residenziale;
- il mercato dell'accesso alla rete telefonica in postazione fissa (per servizi vocali) sia distinto da quello dell'accesso mobile;
- il mercato dell'accesso analogico debba essere considerato distinto da quello dell'accesso digitale.

2.1.1. Articolazione per tipologia di clientela

27. In genere le offerte degli operatori si distinguono tra offerte indirizzate alla clientela residenziale e offerte indirizzate alla clientela non residenziale.

28. In tali offerte, i clienti residenziali sono identificati come le persone fisiche residenti in abitazioni private che generalmente acquistano i servizi per finalità diverse da quelle imprenditoriali o professionali e che riportano il proprio codice fiscale sul contratto sottoscritto con l'operatore.

29. I clienti non residenziali sono invece le persone giuridiche che acquistano i servizi per finalità di tipo imprenditoriale o professionale e che riportano sul contratto la partita IVA.

30. La distinzione tra clienti residenziali e non residenziali in base all'identificativo fiscale, introdotta durante il periodo di monopolio legale precedente alla liberalizzazione del 1998, continua a caratterizzare l'offerta degli operatori. Il verificarsi di fenomeni di "*personal arbitrage*" dal lato della domanda (cioè, l'acquisto da parte di un gruppo di utenti di servizi che gli operatori intendevano destinare ad un altro gruppo di utenti) non costituisce una condizione sufficiente per concludere che accesso residenziale ed accesso non residenziale appartengano allo stesso mercato.

31. Inoltre, anche se da un punto di vista strettamente funzionale il servizio è lo stesso per le due tipologie di utenti, le esigenze complessive in termini di qualità del servizio e assistenza differiscono sostanzialmente passando dalla clientela residenziale a quella non residenziale.

32. Queste caratteristiche fanno sì che gli operatori tendano ad organizzare la propria offerta in funzione delle due diverse tipologie di clientela, che vengono indirizzate con specifiche politiche commerciali e di *marketing*. Di conseguenza, le condizioni contrattuali, in termini di opzioni speciali e servizi aggiuntivi offerti, differiscono tra clientela residenziale e non residenziale.

33. Dal lato dell'offerta, si ritiene che sia improbabile che un operatore che fornisce servizi di accesso alle imprese risponda ad eventuali aumenti di prezzo praticati da un ipotetico monopolista sul mercato dei servizi di accesso per la clientela residenziale entrando sul mercato residenziale (e viceversa), in quanto le caratteristiche dei servizi e la necessaria struttura organizzativa (commerciale, *marketing*, distribuzione, etc.) per sviluppare e gestire l'offerta possono essere significativamente diverse.[21]

34. In conclusione, il diverso identificativo fiscale del cliente è un segnale esogeno a cui corrispondono caratteristiche economiche distinte, e non uno strumento artificiale per discriminare tra tipologie di clientela che altrimenti apparterrebbero allo stesso mercato.

[21] Come evidenziato anche nella Raccomandazione (par. 4.2.1).

2.1.2. Accesso da rete fissa e accesso da rete mobile

35. Dal lato della domanda l'accesso mobile può essere percepito dagli utenti, soprattutto da parte dei clienti residenziali, come un sostituto dell'accesso fisso.

36. Per quanto riguarda questi ultimi, l'ISTAT riporta che nel periodo 1997-2002 la percentuale di famiglie con telefono fisso è scesa dal 90,4% del 1997 all'83,0% del 2002, mentre la percentuale di famiglie con telefono cellulare è cresciuta, nello stesso periodo, dal 27,3% al 75,4%. Di fatto, come mostrano anche recenti indagini di mercato, la maggior parte dei possessori di cellulari ne fa uso anche all'interno della propria abitazione sia per ragioni di comodità (es. disponibilità di rubrica), sia per ragioni di convenienza (in particolare per le chiamate verso telefoni mobili). Tuttavia, l'abbandono della linea fissa a favore dell'uso esclusivo di una linea mobile rimane un fenomeno ancora marginale e riguarda innanzitutto le seconde case (Figura 1). Ciò è spiegabile attraverso le sostanziali differenze di funzionalità (la mobilità, a fronte però di minore affidabilità e facilità di fruizione di servizi Internet) e di costi di rete.

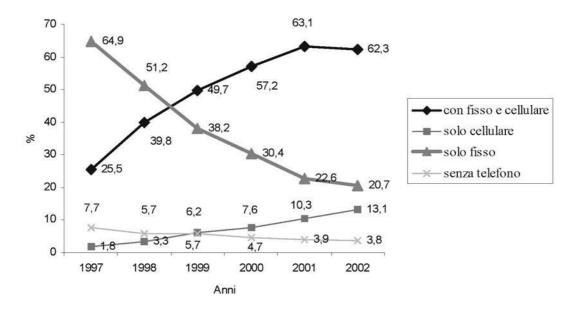



Figura 1. Famiglie con telefoni fissi e cellulari (1997-2002)

Fonte: ISTAT, 2003

37. Per quanto riguarda i clienti non residenziali, rilevazioni di mercato mostrano che l'utilizzo di telefoni cellulari aziendali (intestati o pagati dalle imprese) presenta una diffusione ancora significativamente inferiore a quella nelle famiglie. Si stima che circa

il 43% delle imprese con telefono fisso disponga di almeno un telefono cellulare aziendale (con un'incidenza che cresce con la dimensione aziendale). Anche per la clientela non residenziale le linee fisse e quelle mobili presentano, dunque, un elevato livello di complementarità.

38. In questa situazione è improbabile che un incremento modesto, ma significativo, e non temporaneo del prezzo dell'accesso di rete fissa da parte di un ipotetico monopolista provochi una sostituzione dell'accesso fisso con quello mobile tale da rendere inefficace tale aumento. Alla luce delle evidenze sopra riportate, coerentemente con la separazione identificata dalla Commissione e nonostante l'impatto sull'evoluzione degli accessi di rete fissa, si può quindi concludere che il mercato dell'accesso alla rete mobile non costituisce per il momento un chiaro sostituto dell'accesso di rete fissa e va quindi considerato distinto.

2.1.3. Accessi analogici ed accessi digitali

39. Le offerte al pubblico di servizi d'accesso alla rete telefonica si distinguono tipicamente in *analogiche* e *digitali* (ISDN - *Integrated Service Digital Network*).

40. Attraverso la linea analogica viene reso disponibile un singolo canale voce a 4 kHz per l'utilizzo di servizi di telefonia, ma utilizzabile (alternativamente) anche per l'accesso commutato a Internet (*dial-up*) con velocità fino a 56 kbit/s, oltre a servizi di facsimile.

41. Attraverso la linea digitale vengono invece resi disponibili più canali voce, oltre alla possibilità d'usufruire di altri servizi non fruibili tramite una linea analogica.

42. L'interfaccia ISDN base (ISDN-BRI) permette di fruire contemporaneamente di due canali a 64kbit/s per l'accesso alla rete commutata oltre ad un canale a 16 kbit/s per la segnalazione. Qualora i due canali vengano utilizzati contemporaneamente per collegamenti Internet, la velocità può risultare più che raddoppiata.

43. Attraverso l'interfaccia ISDN Primaria (ISDN-PRA) vengono invece realizzati fino a 30 canali voce/dati a 64 Kbit/s e un canale di segnalazione a 64 kbit/s su una portante a 2 Mbit/s.

44. Per quanto riguarda i clienti residenziali, occorre valutare la sostituibilità tra linee analogiche e linee digitali ISDN-BRI (la capacità delle linee ISDN-PRA è tale che esse non vengono acquistate che da clienti non residenziali). La ricognizione dei prezzi di mercato mostra che due linee analogiche risultino più costose di una linea ISDN-BRI, che assicura prestazioni superiori sia in termini di velocità trasmissione dati in modalità

dial-up sia in termini flessibilità d'uso. Inoltre, il differenziale di prezzo tra una linea analogica ed un linea digitale è sufficientemente ridotto (attorno al 35%) da far concludere che un innalzamento di prezzo attorno al 10% da parte di un ipotetico monopolista sul mercato degli accessi analogici porterebbe ad una migrazione verso gli accessi con prestazioni superiori di una frazione consistente degli utenti analogici.

45. Oltre che per questa sostituibilità (asimmetrica, dal momento che un aumento del prezzo delle linee digitali non produrrebbe gli stessi effetti di migrazione nella direzione opposta) dal lato della domanda, la sostanziale sostituibilità dal lato dell'offerta portano alla conclusione che gli accessi analogici e quelli digitali possono essere considerati parte dello stesso mercato ai fini dell'analisi del mercato dell'accesso residenziali.

46. Per quanto riguarda il mercato non-residenziale, sebbene dal lato della domanda l'anello nella catena di sostituzione tra ISDN-BRI e ISDN-PRA appaia meno stretto di quello tra linea analogica e linea ISDN-BRI, considerazioni attinenti alla sostituibilità dal lato dell'offerta portano a considerare nello stesso mercato gli accessi analogici ed entrambi i tipi di accessi digitali.

2.2. IL MERCATO GEOGRAFICO

47. Come indicato nelle Linee guida "per definire un mercato geografico non è necessario che le condizioni di concorrenza tra operatori o fornitori dei servizi siano perfettamente omogenee. E' sufficiente che esse siano simili o sufficientemente omogenee, e si può quindi ritenere che solo le aree in cui le condizioni della concorrenza sono eterogenee non costituiscono un mercato uniforme".[22]

48. Inoltre, sempre secondo le Linee guida (punto 59), nel mercato delle telecomunicazioni la dimensione geografica del mercato rilevante viene determinata tradizionalmente in base a due criteri principali: l'area di copertura della rete e l'esistenza di strumenti di regolamentazione giuridici o di altro genere.

49. Per quanto concerne specificatamente il mercato dell'accesso, esiste un operatore — Telecom Italia — che copre l'intero territorio nazionale con la propria offerta di servizi di accesso analogici e digitali. L'effettiva disponibilità di accessi alternativi a quelli di Telecom Italia è tuttora limitata alle aree ove gli operatori alternativi hanno realizzato gli investimenti necessari per poter offrire il servizio (mediante la costruzione di infrastrutture proprietarie sostitutive di quelle di Telecom Italia, oppure mediante la modalità dell'ULL).

[22] Paragrafo 56 delle Linee guida.

50. Di conseguenza la pressione competitiva varia innanzitutto passando dalle aree senza infrastrutture alternative a quelle con infrastrutture alternative e, all'interno di queste, in funzione del numero di operatori che hanno effettivamente attivato una propria offerta.

51. Per quanto riguarda il livello di diffusione degli accessi in ULL, a fine giugno 2004, le linee attivate (al lordo di successive disattivazioni) sono circa 700.000. Lo stato dell'accessibilità dell'offerta in unbundling all'ottobre 2004 per i clienti residenziali e ed i clienti non residenziali è sintetizzato nelle Figura e nella Figura rispettivamente.

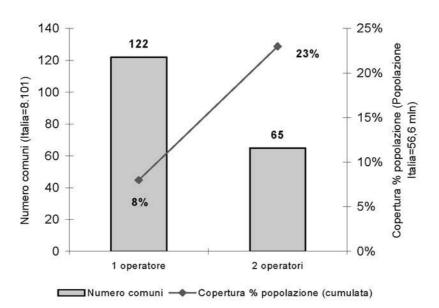
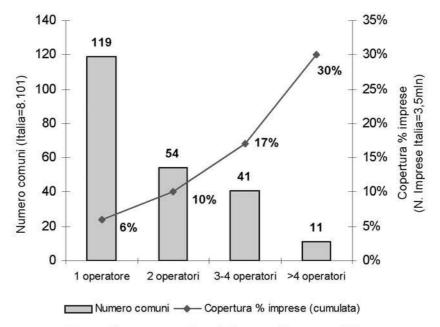
Figura 2. Copertura e competizione nell'offerta di servizi di accesso in *unbundling* per clienti residenziali (Ottobre 2004)

Fonte: Osservatorio Banda Larga – Between, 2004

Figura 3. Copertura e competizione nell'offerta di servizi di accesso in *unbundling* per clienti non residenziali (Ottobre 2004)

Fonte: Osservatorio Banda Larga – Between, 2004

52. A fine 2003, l'infrastruttura in fibra ottica di Fastweb (presente nelle stesse aree ove è disponibile l'ULL) era in grado di raggiungere il 15% della clientela residenziale (famiglie) e il 17% della clientela non residenziale (imprese). Oltre a rilevare una progressiva riduzione dell'incidenza degli accessi in fibra ottica rispetto a quelli in ULL, occorre anche sottolineare che in questo caso l'accesso riguarda solo in forma marginale il semplice accesso a servizi vocali e di norma comprende, invece, anche l'accesso a Internet a banda larga (per clienti residenziali e non) e quello ai servizi televisivi (sempre più frequentemente, ma solo per i clienti residenziali).

53. D'altra parte, in tutte le aree geografiche per le quali sono stati raccolti dati puntuali a metà 2003 si rilevano quote di mercato dei nuovi entranti, in termini di numero di accessi residenziali (vedi infra), largamente inferiori al 10%. Tale dato porta a concludere che, anche ove esistano infrastrutture alternative/disponibilità per ULL, non si sono create condizioni concorrenziali diverse da quelle riscontrabili nel resto del territorio.

54. Alla luce delle considerazioni appena svolte, l'Autorità ritiene che la dimensione geografica del mercato di riferimento sia nazionale.

2.3. CONCLUSIONI

55. Sulla base delle considerazioni esposte nei precedenti paragrafi, l'Autorità ritiene di individuare i seguenti mercati rilevanti concernenti i servizi di accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa:

1. accesso per clienti residenziali (analogico e ISDN-BRI);
2. accesso per clienti non residenziali (analogico, ISDN-BRI e ISDN-PRA).

56. L'Autorità ritiene altresì che la dimensione geografica dei mercati individuati sia nazionale.

1. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di individuare due mercati rilevanti, quello dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa (analogica e digitale) per clienti residenziali e quello dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa (analogica e digitale) — ove la distinzione tra clienti residenziali e non residenziali è basata sull'identificativo fiscale?

Osservazioni degli operatori

57. Gli operatori intervenuti in risposta alla consultazione pubblica approvata dal Consiglio dell'Autorità con delibera 69/05/CONS condividono l'orientamento espresso dall'Autorità in merito all'individuazione di un mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica per utenti residenziali distinto da quello destinato agli utenti non residenziali. Gli operatori condividono, altresì, l'orientamento dell'Autorità di non ampliare il perimetro del mercato dell'accesso in postazione fissa alle forme di accesso consentite dalla rete mobile. Infine, nessuna obiezione è stata sollevata in merito all'individuazione di un unico mercato dell'accesso per le linee analogiche (PSTN) e digitali (ISDN).

58. Sempre con riferimento alla distinzione tra mercato dell'accesso per utenti residenziali e non residenziali, Telecom Italia ritiene che tale segmentazione della clientela non sia conclusiva e che l'Autorità avrebbe dovuto analizzare le differenze esistenti tra il segmento della Grande Clientela Affari (GCA) ed il resto della clientela non residenziale": in particolare, Telecom Italia "non condivide l'orientamento dell'Autorità di individuare un unico mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica

da postazione fissa (analogica e digitale) per l'intero insieme dei clienti non residenziali, ritenendo necessaria l'individuazione di un segmento distinto per la Grande Clientela Affari (GCA)".

59. Un gruppo di operatori (Wind, Tiscali, Eutelia, Albacom, Atlanet, Colt, Tele2, Welcome Italia) non ritiene "appropriata la definizione utilizzata per l'ambito merceologico", in quanto appare atta ad escludere i servizi VoIP. Gli operatori ritengono che la definizione formulata dall'Autorità (paragrafo 25: "a prescindere dalla tecnologia sottostante, i servizi di accesso sono quindi quelli che consentono al cliente finale di accedere ai servizi telefonici (vocali) e di collegarsi anche a Internet nella modalità *dial-up*, senza alcuna modifica della rete di telecomunicazione commutata.") non sia conforme "con le indicazioni fornite dalla Commissione nella Raccomandazione sui Mercati Rilevanti né rispettosa del principio di neutralità tecnologica proprio del NQR in quanto pare consentire una esclusione diretta dal mercato dei servizi di accesso voce a banda larga in tecnologia VoIP". La relazione alla Raccomandazione, al punto 4.1 comma 2, propone una distinzione "unicamente tra servizi vocali e non vocali - tra l'altro viene esplicitamente chiarito che tale distinzione non comporta la definizione di due mercati separati - indipendentemente dalle modalità di fornitura del servizio (accesso POTS, accesso xDSL, accesso in fibra…)". Pertanto, gli operatori chiedono che i mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa – per utenti residenziali e utenti non residenziali – siano definiti in modo tale da includere "tutti i servizi di accesso in postazione fissa tali da consentire la fornitura di servizi vocali, in quanto ciò che guida la definizione del mercato è il servizio offerto (servizio di accesso ai servizi vocali da postazione fissa) e non la modalità di offerta dello stesso".

Valutazione dell'Autorità

60. Per quanto riguarda la richiesta avanzata da Telecom Italia di articolare il mercato dell'accesso destinato agli utenti non residenziali su due livelli, distinguendo la grande clientela affari dal resto della clientela non residenziale, l'Autorità non condivide tale valutazione e rileva quanto segue.

61. In primo luogo, la definizione del mercato merceologico e geografico così come individuata dall'Autorità è in linea con la più consolidata tradizione in materia di analisi antitrust. In tal senso, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha, anche di recente, fatto propria tale definizione: "il presente procedimento ha preso in considerazione i comportamenti commerciali di Telecom Italia nell'offerta di tali servizi [accesso, fonia, trasmissione dati e accesso ad internet] al complesso dell'utenza

business, in quanto distinta dalla clientela residenziale, in ragione della diversità delle esigenze espresse dai due tipi di domanda e di quella delle modalità, anche economiche, dell'offerta di servizi di comunicazione. Ciò premesso, proprio l'analisi istruttoria compiuta non consente di operare ulteriori distinzioni all'interno della clientela business, in quanto nella maggior parte dei casi non è dato riscontrare una rilevante diversità nei servizi offerti ai piccoli e medi clienti, rispetto a quelli diretti verso la clientela di maggiori dimensioni" (punto 309 del prov. 13752, A/351 – Comportamenti abusivi di Telecom Italia, del 16 novembre 2004).

62. In linea con le indicazioni della Commissione europea, l'Autorità rileva, in secondo luogo, che è dall'esame delle funzioni d'uso di un servizio, ossia dalle caratteristiche economiche del bene e dal bisogno soddisfatto, che deriva l'esatta individuazione del perimetro merceologico dei mercati. Nel caso di specie, nell'ambito degli utenti non residenziali, l'Autorità, per procedere ad una eventuale separazione del mercato dell'accesso per la grande clientela affari dal resto degli utenti non residenziali, avrebbe dovuto individuare caratteristiche diverse del prodotto domandato dai diversi tipi di clientela. Ma ciò, come rilevato anche dall'AGCM, non appare possibile in quanto nella maggior parte dei casi non è dato riscontrare una rilevante diversità nei servizi offerti alle varie tipologie di clientela non residenziale.

63. L'Autorità osserva infine che una eventuale segmentazione dei mercati non appare comunque suscettibile di modificare le conclusioni raggiunte dall'analisi relativa all'individuazione dei soggetti dotati di significativo potere di mercato, in considerazione della circostanza che Telecom Italia risulterebbe in ogni caso dominante nei mercati così definiti.

64. In conclusione, ai fini dell'analisi regolamentare non sono emersi elementi tali da sostenere una diversa e più restrittiva definizione dei mercati in esame rispetto a quanto individuato dalla Commissione europea nell'ambito della Raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti.

65. Per le ragioni sopra espresse, l'Autorità ritiene conclusivamente che i mercati merceologici rilevanti siano:

1. il mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa (analogica e digitale) per clienti residenziali;

2. il mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa (analogica e digitale) per clienti non residenziali.

66. Per quanto concerne i servizi offerti tramite tecnologia VoIP, l'Autorità ritiene che – allo stato di diffusione di tali servizi - essi non rientrino nei mercati (residenziale e non residenziale) dell'accesso alla rete telefonica pubblica commutata. Difatti, il servizio di accesso alla rete telefonica pubblica commutata ed i servizi di accesso voce forniti attraverso l'utilizzo di tecnologie VoIP non appaiono pienamente sostituibili, in quanto finora con questi ultimi non sono possibili talune prestazioni invece garantite dall'accesso PSTN (ad esempio, l'accesso ai numeri di emergenza). Più in generale, a differenza dei servizi di accesso su reti tradizionali, i servizi forniti attraverso l'utilizzo di tecnologie VoIP non condividono, ad oggi e prevedibilmente nell'arco temporale di riferimento della presente analisi, i medesimi standard di qualità garantiti dalle rete di accesso PSTN e ISDN. Dal lato della domanda, si nota invece che il passaggio dell'utente ai servizi offerti tramite tecnologia VoIP implica l'acquisto di apparati aggiuntivi quali il *modem*.

67. Le forme di accesso mediante tecnologie VoIP prevedono generalmente che il cliente disponga di un collegamento a larga banda. In tal senso, la fornitura di un accesso VoIP è una delle prestazioni possibili attraverso la connessione a banda larga. In altri termini, esiste una domanda di un bundle di tali servizi, tra cui eventualmente la telefonia su IP: non è questa la caratteristica della domanda di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa.

68. D'altro canto, l'Autorità osserva che, in Italia, al giugno 2005, vi erano quasi 5,4 milioni di connessioni (linee) a banda larga da rete fissa, delle quali 4 milioni installate negli ultimi due anni, a fronte delle quali il numero complessivo di linee di accesso PSTN e ISDN è rimasto sostanzialmente stabile, intorno ai 24 milioni. Dunque, è lecito ritenere che - anche ipotizzando, come mera congettura teorica, che ogni nuovo accesso a larga banda implichi l'acquisizione dei servizi VoIP - la dinamica degli accessi a banda larga abbia avuto uno sviluppo con caratteristiche di complementarità, piuttosto che di sostituzione.

69. Da ultimo si rappresenta che l'Autorità ha avviato, con delibera 26/05/CONS, una consultazione pubblica concernente proposte di interventi regolamentari in merito alla fornitura di servizi VOIP (*voice over internet protocol*), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, n. 179 del 3 agosto 2005.

2. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di considerare nazionale il mercato geografico?

Osservazioni degli operatori

70. Telecom Italia, pur condividendo l'orientamento dell'Autorità, sottolinea la presenza di alcune aree geografiche (i principali sei distretti telefonici: Bologna, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino) in cui la concorrenza nei mercati dell'accesso *retail* è più sviluppata della media nazionale, grazie alla concentrazione delle infrastrutture di accesso alternative in fibra e della domanda di linee in *unbundling*.

71. Wind, Tiscali e Eutelia, nonché Albacom, Atlanet, Colt, Tele2, Welcome Italia ritengono che la posizione dell'Autorità sia corroborata dalla presenza di condizioni omogenee sull'intero territorio nazionale sia nella gamma dei prodotti offerti sia nei prezzi praticati alla clientela finale: anche le aree urbane dove i clienti finali dispongono di diverse reti di accesso, gli scenari competitivi non presentano delle specificità tali da giustificare l'individuazione di mercati locali.

72. In tal senso, Fastweb osserva altresì che anche le modalità di svolgimento delle gare di appalto nazionali dei clienti *business* concorrono a sostegno dell'orientamento espresso dall'Autorità.

Valutazione dell'Autorità

73. L'Autorità è consapevole che nel territorio nazionale ci sono aree in cui vi è una diversa diffusione dei servizi di accesso commercializzati agli utenti finali sulla base delle linee acquisite nel mercato all'ingrosso dell'accesso disaggregato alla rete metallica, così come vi è un diverso livello di sviluppo di infrastrutture alternative (in particolare in fibra ottica). Tuttavia, le condizioni di offerta dei servizi di accesso destinati agli utenti finali sono omogenee su tutto il territorio italiano. In particolare, sebbene i servizi di accesso offerti dagli operatori alternativi non siano disponibili in diverse aree del paese, tutti gli operatori in questione competono con i servizi di accesso forniti da Telecom Italia, disponibili sull'intero territorio alle medesime condizioni economiche e tecniche. Del resto, anche gli operatori alternativi adottano politiche di prezzo omogenee sul territorio coperto.

74. Anzi negli ultimi anni, la scomparsa di alcuni operatori regionali, e l'aggregazione di essi in gestori nazionali ha reso i mercati in oggetto vieppiù caratterizzati da un concorrenza estesa all'intero territorio del Paese.

75. Di conseguenza, la sopra evidenziata disomogenea caratterizzazione territoriale dei mercati dell'accesso alla rete telefonica pubblica per utenti residenziali e non residenziali non si traduce in una segmentazione territoriale del contesto competitivo: le

politiche commerciali adottate dagli operatori presenti nel mercato sono uniformi su tutto il territorio nazionale.

76. L'Autorità ritiene inoltre che le menzionate condizioni di mercato non dovrebbero subire sostanziali modifiche nell'intervallo di tempo di riferimento della presente analisi di mercato.

Per l'insieme delle condizioni sopra esposte, l'Autorità conferma l'orientamento espresso nel documento di consultazione pubblica: il mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica per utenti residenziali e il mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica per gli utenti non residenziali si caratterizzano come mercati nazionali.

3. VALUTAZIONE DEL SIGNIFICATIVO POTERE DI MERCATO

77. L'analisi svolta nei successivi paragrafi segue le indicazioni contenute nelle Linee guida e nella Raccomandazione. In particolare, sono stati presi in considerazione i seguenti criteri per la valutazione del significativo potere di mercato:

1. quote di mercato;
2. ulteriori criteri, tra i quali: controllo di infrastrutture difficili da duplicare e barriere all'ingresso, le economie di scala e densità, le barriere al cambiamento da parte degli utenti finali.

2.4. QUOTE DI MERCATO

2.4.1. Mercati dell'accesso per clienti residenziali

78. La Figura riassume l'andamento della dimensione totale del mercato dell'accesso per clienti residenziali, espressa in termini di linee equivalenti (un accesso ISDN-BRI è equivalente a due accessi analogici su rame), tra il 2000 ed il 2003.

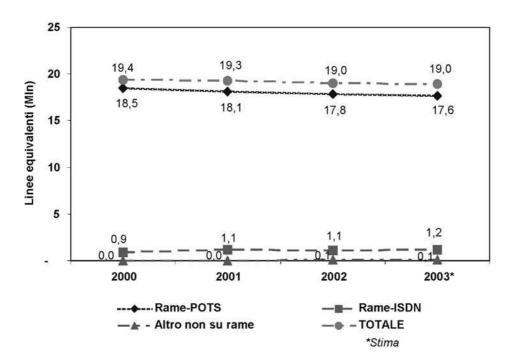



Figura 4. Consistenze – Linee equivalenti (2000-2003*)

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

79. In termini di linee equivalenti, al 2003 la quota di mercato attribuibile a Telecom Italia era pari a circa il 98%, in calo di due punti percentuali rispetto al dato di fine 2001, quando però l'ULL era ancora in fase di avvio. Il secondo e terzo operatore (rispettivamente Fastweb e Wind) detengono una quota attorno all'1%, mentre gli operatori minori presentano quote del tutto marginali (Tabella).

Tabella 1. Quote di mercato – Linee equivalenti (2000-2003)

Linee equivalenti	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Telecom Italia	100%	100%	99%	98%
Fastweb	0%	0%	1%	1%
Wind	0%	0%	0%	1%
Altri	0%	0%	0%	0%
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

80. Qualora si proceda a calcolare le quote di mercato in termini di *clienti*, non si riscontrano sostanziali differenze rispetto al calcolo in base alle linee equivalenti: la quota di mercato di Telecom Italia risulta lievemente inferiore per effetto della minore incidenza delle linee ISDN.

81. Una buona parte del 2% degli accessi forniti da operatori diversi da Telecom Italia è incluso in pacchetti che comprendono servizi diversi dall'accesso alla rete pubblica commutata (in particolare, servizi Internet a larga banda e servizi televisivi). In questi casi il cliente solitamente paga un prezzo mensile fisso, che remunera l'*insieme* dei servizi forniti, senza che sia possibile individuare in modo diretto l'esborso dovuto per il servizio di accesso telefonico. Ciò, da un lato, dimostra che il mercato dell'accesso telefonico *per se* è difficilmente contendibile da parte di nuovi entranti, anche in presenza di obblighi circa l'ULL, e, dall'altro lato, rende difficile l'eventuale valutazione delle quote di mercato in termini di ricavi. Comunque, vista la distribuzione di queste ultime in termini di volumi, la loro valutazione in termini di ricavi non appare necessaria dato lo squilibrio riscontrato in termini di volumi ed il fatto che si tratta di un servizio "omogeneo", cioè ove la possibilità di differenziazione qualitativa sembra limitata.

82. Al fine di convalidare la definizione del mercato, che non prevede una distinzione tra tecnologia impiegata per l'accesso o una ripartizione territoriale del mercato, è utile impiegare gli elementi raccolti nel corso dell'analisi per valutare le quote di mercato in

termini di tipologia di accesso (analogico vs. digitale) e di segmentazione territoriale (sei principali distretti vs. resto d'Italia).

83. Per quanto riguarda il primo aspetto, si evidenzia come la quota di mercato di Telecom Italia sia sostanzialmente pari al 100% per quanto riguarda gli accessi digitali, anche per effetto della scelta dell'operatore Wind che offriva nel 2003 solo accessi analogici alla clientela residenziale. La quota di mercato di Telecom Italia sugli accessi analogici è di conseguenza leggermente inferiore alla media complessiva sopra rilevata.

84. Per quanto riguarda il secondo aspetto, sono stati analizzati singolarmente i sei principali distretti telefonici italiani. In termini di linee equivalenti la quota di mercato dell'operatore Telecom Italia variava a metà 2003 dal 92% di Milano e Genova al 97% di Napoli (Tabella , i dati per il 2003 si riferiscono al primo semestre). Nelle restanti aree territoriali la quota di Telecom Italia risulta superiore al 99%.

Tabella 2. Quote di mercato Telecom Italia – Distretti (2000-2003)

Distretti	2000	2001	2002	2003
Roma	100%	100%	97%	94%
Milano	100%	98%	94%	92%
Napoli	100%	100%	99%	97%
Torino	100%	99%	98%	96%
Bologna	100%	100%	97%	95%
Genova	100%	99%	95%	92%
Altri distretti	100%	100%	100%	99%
TOTALE	**100%**	**100%**	**99%**	**98%**

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

85. Dal punto di vista prospettico, nel breve-medio periodo non si prevedono rilevanti cambiamenti dal punto di vista del bacino di utenza (clienti e linee equivalenti).

86. Allo stesso tempo, nonostante lo sviluppo di soluzioni tecnologiche innovative (VoIP, VoDSL, soluzioni su fibra ottica), si ritiene che il loro impatto di breve e medio periodo sul mercato in esame rimarrà ancora limitato.

87. Lo scenario evolutivo appare strettamente legato allo sviluppo dell'ULL, innanzitutto nelle attuali aree di copertura e, successivamente, attraverso l'estensione della copertura verso nuove aree. A fine 2005 è possibile ipotizzare una quota complessiva dei concorrenti di Telecom Italia al massimo attorno a 6-8% in termini di linee equivalenti.

88. In conclusione, conformemente al paragrafo 75 delle Linee Direttrici, vista l'esistenza di una quota di mercato sensibilmente superiore al 50%, si può presumere che Telecom Italia detenga una posizione di dominanza individuale nel mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa per clienti residenziali.

2.4.2. Mercato dell'accesso per clienti non residenziali

89. La Figura riassume l'andamento della dimensione del mercato totale dell'accesso per clienti non residenziali tra il 2000 ed il 2003 in termini di linee equivalenti.

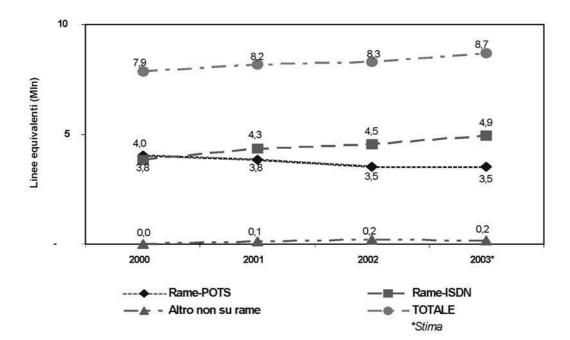



Figura 5. Consistenze – Linee equivalenti (2000-2003*)

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

90. A differenza del mercato residenziale, si osserva un progressivo incremento del numero di linee, in particolare per effetto della crescita delle linee ISDN. Ancor più di quanto riscontrato per gli utenti residenziali, si osserva che la maggior parte degli accessi ULL destinati alla clientela non residenziale viene attualmente utilizzato per offrire servizi integrati voce e dati.

91. A metà del 2003 la quota di mercato (in termini di linee equivalenti) attribuibile a Telecom Italia era pari a circa il 96%, in calo di tre punti percentuali rispetto al dato di fine 2001, quando però l'ULL era ancora in fase di avvio. Il secondo e terzo operatore (rispettivamente Fastweb e Wind) detengono una quota pari al 3% e all'1%, mentre gli operatori minori presentano quote del tutto marginali (Tabella).

Tabella 3. Quote di mercato – Linee equivalenti (2000-2003)

Linee equivalenti	2000	2001	2002	2003
Telecom Italia	100%	99%	97%	96%
Fastweb	0%	1%	2%	3%
Wind	0%	0%	<1%	1%
Altri	0%	0%	<1%	<1%
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

92. Espressa in termini di clienti, la quota di mercato di Telecom Italia risulta lievemente superiore (il cliente medio dei concorrenti acquista un numero maggiore di linee equivalenti).

93. Per quanto riguarda una valutazione delle quote di mercato in ricavi, valgono le stesse considerazioni svolte al paragrafo 81.

94. Al fine di convalidare la definizione del mercato, che non prevede una distinzione tra tecnologia impiegata per l'accesso o una ripartizione territoriale del mercato, è utile impiegare gli elementi raccolti nel corso dell'analisi per valutare le quote di mercato in termini di tipologia di accesso (analogico vs. digitale) e di segmentazione territoriale (sei principali distretti vs. resto d'Italia).

95. Per quanto riguarda il primo aspetto, non ci sono differenze sostanziali tra la quota di mercato di Telecom Italia tra accessi analogici e digitali. Per quanto riguarda il secondo aspetto, sono stati analizzati singolarmente i sei principali distretti telefonici italiani. In termini di linee equivalenti la quota di mercato dell'operatore Telecom Italia a metà del 2003 è superiore al 90% in tutti i distretti salvo Genova e Milano (Tabella). In questi due distretti, i primi ove Fastweb ha realizzato una rete locale d'accesso alternativa in fibra ottica, la quota di Telecom Italia rimane comunque attorno a 5 volte maggiore rispetto al *totale* di tutti gli altri operatori. Pur riconoscendo dunque che a Genova e Milano il livello concorrenziale nel mercato dell'accesso è superiore a quello nei restanti maggiori distretti e a quello nel resto del paese, non appare plausibile concludere che la capacità di Telecom Italia di agire indipendentemente dai concorrenti sia significativamente inferiore in confronto alle altre aree del paese.

Tabella 4. Quote di mercato Telecom Italia – Distretti (2000-2003)

Distretti	2000	2001	2002	2003
Roma	100%	99%	95%	91%
Milano	99%	94%	88%	86%
Napoli	100%	100%	96%	93%
Torino	100%	98%	93%	90%
Bologna	100%	100%	95%	90%
Genova	100%	97%	86%	83%
Altri distretti	100%	100%	100%	99%
TOTALE	**100%**	**99%**	**97%**	**96%**

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

96. Dal punto di vista prospettico, sebbene nel breve-medio periodo sia possibile un ulteriore leggero aumento del numero complessivo di linee non residenziali, non si prevedono rilevanti cambiamenti dal punto di vista del bacino di utenza (clienti e linee equivalenti).

97. Allo stesso tempo, nonostante lo sviluppo di soluzioni tecnologiche innovative (VoIP, VoDSL, soluzioni su fibra ottica), si ritiene che il loro impatto di breve e medio periodo sul mercato in esame rimarrà ancora limitato.

98. Lo scenario evolutivo appare strettamente legato allo sviluppo dell'ULL, innanzitutto nelle attuali aree di copertura e, successivamente, attraverso l'estensione della copertura verso nuove aree. A fine 2005 è possibile ipotizzare una quota complessiva dei concorrenti di Telecom Italia al massimo attorno a 10% in termini di linee equivalenti.

99. In conclusione, conformemente al paragrafo 75 delle Linee Direttrici, vista l'esistenza di una quota di mercato sensibilmente superiore al 50%, si può presumere che Telecom Italia detenga una posizione di dominanza individuale nel mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa per clienti non residenziali.

2.5. CRITERI DIVERSI DALLA QUOTA DI MERCATO

100. La presenza di una quota di mercato superiore al 50% segnala di per sé — salvo casi eccezionali — l'esistenza di una posizione di dominanza in capo al soggetto che la

detiene.[23] Sebbene la quota di mercato sia quasi pari al 100% nei mercati in oggetto, si ritiene tuttavia opportuno effettuare anche un'analisi delle caratteristiche economiche dei mercati rilevanti al fine di escludere la presenza di circostanze eccezionali che possano portare a rigettare la presunzione di dominanza. A tal fine, sono stati presi in esame alcuni criteri aggiuntivi, quali: il controllo di infrastrutture difficili da duplicare e barriere all'entrata; le economie di scala e di densità e le barriere al cambiamento da parte degli utenti finali. Si è inoltre proceduto ad un confronto tra la *performance* dei mercato italiani dell'accesso (residenziale e non) con gli altri paesi europei.

2.5.1. Controllo di infrastrutture difficili da duplicare e barriere all'entrata

101. L'esistenza di ingenti costi irrecuperabili (*sunk cost*) in caso di uscita dal mercato caratterizza il settore delle telecomunicazioni e in particolare la realizzazione delle reti di accesso.

102. Le opere civili e tecniche necessarie a stendere una rete d'accesso richiedono investimenti ingenti e, in genere, comportano tempi di realizzazione particolarmente lunghi. Inoltre, l'intervallo temporale tra il sostenimento dei costi e la realizzazione dei ricavi rende particolarmente rischioso dal punto finanziario l'ingresso in mercati nei quali è presente l'operatore storico (ex-monopolista) che, invece, dispone delle risorse finanziare necessarie per i propri investimenti (e, potenzialmente, per esercitare una pressione competitiva sui prezzi). Quest'ultima considerazione vale, seppure in misura minore, anche per un entrante parzialmente infrastrutturato che faccia uso dell'ULL.

103. La rete di accesso di Telecom Italia è stata realizzata nel corso di un arco temporale molto lungo e, a fine 2003, consiste di circa 27 milioni di linee equivalenti attive, per un numero di doppini che viene stimato in circa 50 milioni. Questo conferma l'impossibilità di duplicazione in tempi brevi di una tale infrastruttura.

104. Complessivamente, il numero di canali voce attivati dai nuovi entranti a fine 2003 era di circa 1 milione di unità (circa la metà dei quali relativi alla clientela residenziale).

105. Sebbene in alcune aree metropolitane un operatore (Fastweb) abbia realizzato delle infrastrutture in fibra ottica relativamente capillari per consentire l'accesso diretto anche alla clientela residenziale, va osservato che tali risorse sono state reperite in larga misura attraverso un processo di quotazione avviato in una fase congiunturale particolarmente positiva per il settore delle telecomunicazioni. Si ricordi inoltre che la realizzazione di tali opere è stata agevolata dalla possibilità di utilizzare le infrastrutture

[23] Cfr. paragrafo 75 delle Linee guida.

civili realizzate dall'operatore *incumbent* nelle città maggiori a metà degli anni '90 (cfr. causa Seat Pagine Gialle – Cecchi Gori Communications, C.1458) per l'offerta di servizi innovativi di tipo televisivo.

106. Di conseguenza, non sussistono elementi per supporre che tale modello (infrastruttura in fibra ottica fino alla sede d'utente) possa essere agevolmente replicato da parte di altri operatori nel breve e medio periodo, sia nelle stesse aree sia in nuove aree.

107. Riguardo all'accesso diretto in ULL, il numero ancora limitato di operatori attivi e la ridotta copertura territoriale sembrano invece dimostrare che esso non sia sufficiente, almeno nel breve-medio periodo, a ridurre sensibilmente le barriere all'ingresso nei due mercati in oggetto, legate soprattutto al fatto che permangano costi fissi non trascurabili legati all'ULL (in particolare, costi di co-locazione e attivazione). L'esiguo numero di operatori attualmente presenti è prova della permanenza di significative barriere all'ingresso.

108. Si ritiene quindi che dal punto di vista della creazione di infrastrutture totalmente/parzialmente (utilizzo di ULL) alternative alla rete Telecom Italia di accesso alla rete pubblica commutata permangano delle rilevanti barriere all'ingresso legate all'entità degli investimenti richiesti e ai tempi di realizzazione per entrambe le tipologie di clientela.

2.5.2. Economie di scala e densità

109. Le reti d'accesso fisse, oltre a richiedere investimenti irrecuperabili, sono caratterizzate dalla presenza di rilevanti economie di scala. L'entità dei costi di installazione, indivisibili e fissi, fa sì che il costo medio per utente diminuisca sensibilmente al crescere del numero degli accessi. Dato che buona parte dei costi fissi ed indivisibili hanno ambito locale (con ciò si intende che sono associati ad elementi di rete che si trovano a poca distanza dalla sede di utente), le riduzioni dei costi medi associate ai volumi prodotti sono strettamente connesse non tanto al numero di clienti *per sé* quanto al numero di clienti per unità di superficie (economie di densità).

110. Economie di scala/densità caratterizzano non solo la funzione di produzione di un operatore completamente infrastrutturato ma anche, seppure in misura minore, la realizzazione di accessi alla rete telefonica attraverso offerte all'ingrosso di accesso disaggregato alla rete in rame. In effetti, l'operatore alternativo, per fornire il servizio di accesso ha una struttura di costi che risente sia di costi fissi (predisposizione del sito,

apparati in co-locazione, schede per l'accesso) sia di costi ricorrenti che devono essere affrontati per fornire il servizio (fitti per la co-locazione, gestione e manutenzione per gli impianti) a prescindere dal numero effettivo di clienti.

111. Il consulente indipendente Between/IDATE ha stimato l'importanza delle economie di scala/densità nei due mercati in oggetto. Per quanto riguarda l'accesso per clienti residenziali, l'analisi condotta mostra che, concentrandosi su siti che hanno almeno 10.000 linee residenziali (cioè situati in zone ad alta densità abitativa) sia necessario raggiungere una penetrazione tra l'8 ed il 10% sulle linee residenziali per raggiungere il pareggio di bilancio considerando un ricavo pari al canone attualmente richiesto da Telecom Italia. Per quanto riguarda l'accesso per clienti non residenziali, l'analisi condotta mostra che, concentrandosi su siti che hanno almeno 3.000 linee non residenziali (cioè situati in cd. *business districts*), sia necessario raggiungere una penetrazione intorno al 10% sulle linee non residenziali per raggiungere il pareggio di bilancio considerando un ricavo pari al canone attualmente richiesto da Telecom Italia.

2.5.3. Barriere al cambiamento da parte degli utenti finali

112. Una misura indiretta della presenza di barriere al cambiamento è già stata proposta quando si sono discusse le quote di mercato: pure in presenza di un'offerta ULL, il numero di clienti residenziali che hanno sostituito Telecom Italia con un operatore alternativo è a fine 2003 pari a circa 400.000 unità (al lordo dei clienti che hanno successivamente disattivato il servizio fornito loro grazie all'ULL). Il numero di clienti non residenziali è pari alla stessa data a 150.000; ciò dimostra un processo di apertura di tale mercato ancora piuttosto difficoltoso. Al 30 giugno 2004, il totale delle linee in ULL attivate — sempre al lordo di successive disattivazioni — è pari a 697.530 (il numero di linee in ULL disattivate è stimabile attorno al 10% del totale).

113. Parte di queste fenomeno può essere spiegato dai costi del distacco da Telecom Italia. Ad esempio, se tale distacco avviene durante i primi 12 mesi dall'attivazione del servizio, l'utente è tenuto al pagamento del canone mensile per il residuo dell'anno.

114. Per quanto riguarda la consapevolezza dell'esistenza di alternative a Telecom Italia da parte di clienti residenziali, mentre è ampiamente diffusa la conoscenza di un'offerta alternativa per quanto riguarda la disponibilità di servizi alternativi a quelli dell'*incumbent* per il traffico — conoscenza di almeno un operatore alternativo superiore all'80% — sono ancora meno del 50% gli individui che si dichiarano a conoscenza della possibilità di distaccarsi completamente da Telecom Italia (rilevazione AGCOM su un campione di 2008 individui rappresentativo della popolazione italiana

tra i 15 e i 74 anni svolta nel febbraio 2004). Un numero ancora inferiore di individui è inoltre pienamente consapevole delle implicazioni e condizioni di tale distacco.

115. Sempre dalla rilevazione condotta da AGCOM emerge come — *una volta che gli intervistati venivano messi a conoscenza dell'effettiva possibilità di distacco dall'operatore storico* — vi sia un significativo interesse per la possibilità di definire un unico rapporto contrattuale con il fornitore di servizi di telecomunicazione (accesso e traffico). Per quanto riguarda gli accessi residenziali, esiste dunque ancora una certa inerzia che genera problemi di dominanza individuale da parte dell'ex-monopolista legale.

116. Per quanto riguarda la conoscenza di offerte alternative a quelle di Telecom Italia tra utenti non residenziali, questa è leggermente superiore rispetto a quella dei clienti residenziali (sondaggio su un campione di 1734 imprese con tre o più addetti, rappresentativo del corrispondente universo). Infatti, sono circa il 70% le aziende con 3 e più addetti che si dichiarano a conoscenza della possibilità di distaccarsi completamente da Telecom Italia (rilevazione AGCOM, febbraio 2004). Sono comunque meno del 70% le aziende pienamente consapevoli delle implicazioni e condizioni di tale distacco. Anche per gli utenti non residenziali dalla rilevazione condotta da AGCOM emerge come vi sia un significativo interesse per la possibilità di definire un unico rapporto contrattuale con il fornitore di servizi di telecomunicazione.

2.6. CONCLUSIONI

117. Alla luce delle evidenze presentate in questo documento, si può concludere che non esistano ragioni sufficienti, anche in un'ottica prospettica, a modificare la presunzione di dominanza individuale in capo a Telecom Italia nei seguenti mercati:

1. mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa per clienti residenziali;
2. mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa per clienti non residenziali.

3. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di identificare Telecom Italia quale unico operatore detentore di significativo potere di mercato nei due mercati rilevanti?

Osservazioni degli operatori

118. Telecom Italia pur riconoscendo di avere quote di mercato elevate nei diversi mercati rilevanti identificati (per tipologia di clientela e area geografica), tuttavia sottolinea che la diffusione dell'accesso diretto e le misure di regolamentazione *ex ante* vigenti nei corrispondenti mercati *wholesale* (n. 11) stanno progressivamente accrescendo il grado di concorrenzialità dei mercati dell'accesso *retail*.

119. In merito ai criteri addizionali a quello delle quote di mercato indicati nelle Linee Guida per la valutazione del significativo potere di mercato detenuto da un'impresa, Telecom Italia ritiene che alcune considerazioni dell'Autorità non siano condivisibili. In particolare, con riferimento al controllo di infrastrutture difficili da duplicare e barriere all'entrata, le valutazioni concernenti la presenza di costi non recuperabili assumerebbero rilievo esclusivamente nei mercati *wholesale*, mentre nei mercati *retail*, l'Autorità "avrebbe dovuto più propriamente analizzare gli eventuali ostacoli non transitori all'entrata nei mercati dell'accesso *retail* limitandosi ai soli aspetti commerciali e operativi relativi dell'acquisizione dell'*unbundling* (e non a quelli relativi alla posa di nuove reti di accesso)".

120. Con riferimento al criterio delle economie di scala, l'operatore rileva altresì che "i presunti vantaggi di scala detenuti dall'*incumbent* rispetto ai concorrenti – peraltro compensati dalle *legacy* tecnologiche (come, ad esempio, la disponibilità di una rete di accesso in rame) e regolamentari (come, ad esempio, gli obblighi di servizio universale che impongono di servire aree e clienti non remunerativi) – non sono stati, tuttavia, tali da impedire agli OLO di investire in infrastrutture di accesso alternative, almeno nei principali distretti telefonici. È verosimile che la struttura di costo degli OLO sarà sempre più efficiente grazie alla progressiva acquisizione di nuova clientela."

121. Con riferimento alle barriere al cambiamento da parte degli utenti finali, e precisamente alla norma contenuta nell'art. 3, comma 2, delle condizioni generali di abbonamento, Telecom Italia "fa notare (come rilevato dalla stessa Autorità al paragrafo 36) che il numero delle cessazioni di linee è superiore a quello delle nuove richieste. Di conseguenza, la probabilità che un cliente Telecom Italia da meno di 12 mesi voglia passare in ULL con un altro operatore è pressoché nulla".[24]

---

[24] Condizioni generali di abbonamento, art. 3, comma 2: "Qualora il cliente receda dall'Abbonamento nel corso del primo anno di attivazione, sarà comunque tenuto a pagare il canone di abbonamento per l'intero anno."

122. Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia, nonché Eutelia, Tiscali e Wind, e ancora Rita, Fastweb e MCI concordano invece con l'analisi svolta dall'Autorità in merito alla valutazione del grado di concorrenzialità dei mercati dell'accesso alla rete telefonica pubblica per gli utenti residenziali e non residenziali.

123. Per quanto riguarda le barriere all'entrata nei mercati dell'accesso, Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia, nonché Eutelia, Tiscali e Wind evidenziano che gli elevati "investimenti che pur vengono realizzati (dagli operatori alternativi) al fine di connettere la clientela direttamente alla propria rete non possono evidentemente essere realizzati a tappeto ma sono effettuati in modo limitato su selezionate aree territoriali e, nella stragrande maggioranza dei casi, comunque usufruendo del servizio di accesso disaggregato offerto sulla rete dell'operatore dominante. Tuttavia, anche il ricorso a tale servizio *wholesale* richiede rilevanti investimenti e lunghi tempi di rientro, per cui, in ogni caso, permangono elevate barriere all'ingresso ma anche all'uscita dal mercato dell'accesso diretto". Per quanto riguarda, le barriere al cambiamento da parte degli utenti finali, i medesimi operatori sottolineano le difficoltà che ad oggi ancora esistono per i clienti serviti in *unbundling* al cambio di fornitore, a causa delle problematiche operative che si rilevano nelle attuali procedure di attivazione dei servizi e di cambio operatore.

Valutazione dell'Autorità

124. In primo luogo, l'Autorità ha proceduto ad aggiornare le quote di mercato detenute dai diversi operatori nei mercati dell'accesso alla rete telefonica pubblica per utenti residenziali e utenti non residenziali. Come è possibile osservare dalla Tabella 1bis e dalla Tabella 2bis, Telecom Italia mantiene tutt'ora oltre il 95% del mercato residenziale e più del 93% del mercato non residenziale.

Tab. 1bis – Quote di mercato nell'accesso per utenti residenziali

	2003	2004	1H2005
Telecom Italia	98	97	96
Fastweb	1	1	2
Wind	1	2	2
Other	0	0	<1
TOTALE	100	100	100

Fonte: stime AGCom per il 2004 e il primo semestre 2005 (1H2005)

Tab. 2bis – Quote di mercato nell'accesso per utenti non residenziali

	2003	2004	1H2005
Telecom Italia	96	95	94
Fastweb	3	3	3-4
Wind	1	2	2-3
Other	<1	<1	<1
TOTALE	100	100	100

Fonte: stime AGCom per il 2004 e il primo semestre 2005 (1H2005)

125. Tali dati aggiornati dimostrano in modo incontrovertibile che, nonostante il processo di liberalizzazione del settore, nei mercati dell'accesso la posizione di Telecom Italia rimane di assoluto controllo.

126. Inoltre, come già esposto, Telecom Italia è l'unico operatore ad essere integrato in tutti i mercati che compongono la filiera del settore delle telecomunicazioni fisse; esso gode in particolare di una posizione di sostanziale monopolio, a monte, nella rete locale di accesso (mercato n. 11), infrastruttura quest'ultima difficilmente duplicabile da parte degli altri gestori.

127. Telecom Italia gode quindi di rilevanti vantaggi connessi alla sussistenza di economie di scala e di densità, nonché, in quanto operatore storico, dall'esistenza di significativi *switching costs* che, *ceteris paribus*, rendono assai viscoso il passaggio dei consumatori agli operatori concorrenti.

3. DEFINIZIONE DEGLI OBBLIGHI PER LE IMPRESE CHE DISPONGONO DI UN SIGNIFICATIVO POTERE DI MERCATO

3.1. PRINCIPI E RIFERIMENTI NORMATIVI PER LA DEFINIZIONE DI OBBLIGHI REGOLAMENTARI NEI MERCATI RILEVANTI

128. Ai sensi del vigente quadro normativo, l'Autorità, individuati i mercati rilevanti e riscontrata la posizione dominante di un'impresa, è chiamata a imporre misure regolamentari e a valutare l'opportunità di mantenere, modificare o revocare gli obblighi in vigore.

129. Le direttive europee (in particolare, per i due mercati in esame, la direttiva Servizio Universale), la Raccomandazione (paragrafo 3.4.) e le Linee guida (capitolo 4.) forniscono indicazioni chiare e dettagliate sul percorso che l'Autorità segue nell'imposizione degli obblighi normativi alle imprese aventi significativo potere di mercato.

130. Una volta individuata una situazione di significativo potere di mercato in un mercato rilevante, l'Autorità è tenuta ad applicare almeno un obbligo regolamentare all'operatore dominante (paragrafo 114 delle Linee guida) ed è chiamata a verificare che ogni correttivo imposto sia compatibile con il "principio di proporzionalità", ovvero che l'obbligo sia basato sulla natura della restrizione della concorrenza accertata e sia giustificato alla luce degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'azione regolamentare di cui all'articolo 8 della direttiva Quadro e agli articoli 4 e 13 del Codice delle comunicazioni elettroniche (di seguito "Codice"); tale principio è ripreso dalle Linee guida (paragrafi 117 e 118) e declinato, con specifico riferimento agli obblighi applicabili ai mercati al dettaglio, all'articolo 17, comma 2, della direttiva Servizio Universale e all'articolo 67, comma 2, del Codice. A livello nazionale, l'articolo 13, comma 8, del Codice prevede, inoltre, che l'Autorità effettui un'analisi di impatto regolamentare degli obblighi introdotti.

131. Con specifico riferimento alle prime fasi di attuazione del nuovo quadro, in cui risultano ancora operanti gli obblighi regolamentari fissati ai sensi del quadro ONP (*Open Network Provision*), le Autorità non potranno revocare gli obblighi preesistenti "[…] senza dimostrare chiaramente che detti obblighi hanno raggiunto lo scopo e non hanno più ragione di esistere […]" (paragrafo 119 delle Linee guida); l'attività di imposizione degli obblighi non può, pertanto, prescindere da una verifica di coerenza

del regime vigente con le condizioni concorrenziali che emergono dall'analisi dei singoli mercati rilevanti e si risolve sostanzialmente in una conferma ovvero in una modifica, un'integrazione o una rimozione dei vincoli preesistenti.

132. Altra importante indicazione fornita dal nuovo quadro (articolo 17, comma 1, della direttiva Servizio Universale ed articolo 67, comma 1, del Codice) in relazione all'applicazione di obblighi regolamentari nei mercati destinati agli utenti finali, è quella secondo cui l'introduzione di obblighi a livello di servizi al dettaglio potrà essere definita soltanto ove gli obblighi imposti sui mercati all'ingrosso non siano ritenuti sufficienti al conseguimento degli obiettivi del nuovo quadro.

133. In questo caso, la possibilità di definire obblighi aggiuntivi è amplissima: l'articolo 67, comma 2, del Codice segnala i principali ostacoli concorrenziali che possono incidere sui mercati al dettaglio (prezzi eccessivi e prezzi predatori, blocco o limiti nell'accesso al mercato da parte dei concorrenti, discriminazione tra clienti finali, indebito accorpamento dei servizi offerti, etc.) e indica in modo non tassativo alcuni possibili correttivi regolamentari (massimali di prezzo, controllo del singolo prezzo, obblighi di orientamento al costo, etc.); la condizione posta all'esercizio del potere regolamentare dell'Autorità è quella di definire obblighi e strumenti applicativi in linea con gli obiettivi del nuovo quadro.

134. In coerenza con i riferimenti sopra richiamati, l'Autorità ha proceduto alla definizione degli obblighi regolamentari in capo a Telecom Italia, in ragione della posizione di significativo potere di mercato detenuta dalla medesima impresa sui mercati dell'accesso telefonico, riconducibili ai mercati n. 1 e n. 2 della Raccomandazione, in base al seguente processo:

a) analisi dei potenziali problemi concorrenziali connessi alla posizione dominante nei mercati rilevanti;
b) valutazione dell'efficacia della regolamentazione dei corrispondenti mercati all'ingrosso (*wholesale*);
c) declinazione dei nuovi obblighi, a partire dagli obblighi vigenti nei mercati rilevanti ai sensi del regime regolamentare ONP.

3.2. I POTENZIALI PROBLEMI CONCORRENZIALI CONSEGUENTI ALLA POSIZIONE DOMINANTE SUI MERCATI RILEVANTI.

135. Il significativo potere di mercato accertato in capo a Telecom Italia nei mercati n. 1 e n. 2 della Raccomandazione costituisce il presupposto per l'attuazione di pratiche anti-competitive volte a distorcere la concorrenza nei mercati dell'accesso alla rete pubblica commutata e ad estendere la dominanza nei mercati orizzontalmente e

verticalmente collegati. Peraltro, la posizione di significativo potere di mercato detenuta dalla medesima società nei relativi mercati all'ingrosso consentirebbe di attuare politiche commerciali volte a rafforzare il potere detenuto nei mercati oggetto della presente analisi.[25] L'Autorità ha pertanto esaminato, sulla base della tradizionale tassonomia di natura antitrust, i comportamenti anticoncorrenziali volti a perseguire tre categorie di obiettivi:

a. estensione della dominanza in mercati verticalmente integrati;
b. estensione della dominanza in mercati orizzontalmente integrati;
c. esercizio della dominanza sul singolo mercato.

3.2.1. Estensione della dominanza in mercati verticalmente integrati

136. La concomitante posizione di dominanza detenuta da Telecom Italia sui mercati all'ingrosso dell'accesso e sui corrispondenti mercati al dettaglio, consente all'operatore di distorcere a proprio favore le dinamiche concorrenziali nei mercati dell'accesso al dettaglio, agendo sulla disponibilità e sulle condizioni di fornitura dei fattori produttivi indispensabili per le imprese concorrenti (elementi di rete e risorse correlate).

137. L'operatore dominante può negare l'accesso alla rete e ai fattori produttivi e rifiutare ogni forma di negoziazione o, in subordine, può definire termini e condizioni contrattuali di fornitura irragionevoli, tali da tradursi in un sostanziale rifiuto a fornire detti *input*.

138. Altri comportamenti suscettibili di incidere sui mercati al dettaglio sono riferibili alle specifiche condizioni di fornitura degli *input*: tempi di *provisioning* e standard qualitativi discriminatori rispetto a quelli riconosciuti alle proprie divisioni commerciali, *bundling* di servizi/prestazioni che impongono al concorrente di acquistare prestazioni non necessarie e che si risolvono in un indebito aumento dei costi, configurazioni tecniche che limitano la capacità di differenziazione dei prodotti finali da parte delle imprese concorrenti.

139. Un altro tipo di comportamenti anticoncorrenziali, attuabili in virtù dell'integrazione verticale dell'operatore dominante, è quello del possibile scambio di informazioni tra le unità organizzative preposte alla gestione della rete e le unità organizzative commerciali di Telecom Italia, che può determinare condizioni discriminatorie nei mercati al dettaglio.

---

[25] Vedi la consultazione pubblica sul mercato dei servizi di "Accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a banda larga e vocali", pubblicato sul sito web dell'Autorità il giorno 18 gennaio 2004.

140. Al fine di ovviare ai comportamenti anticompetitivi connessi all'integrazione verticale, il nuovo quadro regolamentare mette a disposizione dell'Autorità una serie di strumenti quali gli obblighi di trasparenza, non discriminazione, separazione contabile, accesso ed uso degli elementi di rete, controllo dei prezzi e contabilità dei costi.

141. Relativamente alla possibilità per Telecom Italia di estendere sui mercati al dettaglio la propria posizione di dominanza detenuta anche sui mercati all'ingrosso, attraverso una modulazione delle relazioni tra i prezzi dei servizi all'ingrosso e quelli dei corrispondenti servizi al dettaglio, l'Autorità è chiamata ad intervenire al fine di evitare fenomeni di compressione dei margini a scapito delle imprese concorrenti tali da estromettere gli operatori alternativi dal mercato al dettaglio. Gli effetti di questi comportamenti (*price squeeze*) possono essere evitati mediante l'applicazione di strumenti di regolamentazione e controllo *ex ante* dei prezzi delle offerte al dettaglio dell'operatore dominante.

3.2.2. *Estensione della dominanza su mercati orizzontalmente integrati*

142. Un operatore che risulta essere dominante su un determinato mercato al dettaglio dispone di diverse soluzioni per estendere la dominanza sui mercati orizzontalmente integrati. L'operatore dominante potrebbe praticare dei sussidi incrociati, fissando prezzi ingiustificatamente elevati per i servizi di accesso e in tal modo sovvenzionare il prezzo di altri servizi offerti in concorrenza con altre imprese, al fine di conquistare (o difendere) quote di mercato nel settore collegato. Altrimenti, l'operatore potrebbe far leva sul potere detenuto nella vendita dei servizi di accesso per imporre condizioni eccessivamente onerose anche nella vendita di altri beni, e conseguire quindi elevati ritorni unitari. Tali pratiche anticompetitive possono essere attuate con la predisposizione di condizioni contrattuali che prevedono la vendita congiunta di più prodotti (c.d. bundling dei servizi).

3.2.3. *Esercizio della dominanza sul singolo mercato*

143. A prescindere dai problemi concorrenziali conseguenti alla concomitante posizione dominante su due o più mercati (nella duplice accezione sopra descritta dell'integrazione verticale/orizzontale), la semplice posizione dominante sui mercati individuati costituisce comunque la condizione per una serie di comportamenti anticoncorrenziali. Vi è, infatti, la possibilità di praticare comportamenti che ostacolino o impediscano l'ingresso di imprese concorrenti sul mercato in questione (ad esempio,

mediante la definizione di condizioni contrattuali o tecniche che vincolino la libertà di scelta del cliente finale), di definire condizioni economiche e di fornitura sproporzionate (prezzi eccessivi) e discriminatorie nel trattamento della clientela finale, di sfruttare la posizione dominante per definire insufficienti livelli di investimenti in infrastrutture e produrre, conseguentemente, un peggioramento della qualità dei servizi finali.

4. Si condividono le valutazioni dell'Autorità circa i potenziali problemi concorrenziali connessi alla posizione di significativo potere di mercato detenuta da Telecom Italia nei mercati rilevanti individuati?

Osservazioni degli operatori

144. Quanto alle osservazioni circa la struttura concorrenziale dei mercati in esame, Telecom Italia ritiene che "l'attuale regolamentazione dei servizi di accesso *retail* (n. 1 e n. 2) e *wholesale* (n. 11) ai servizi telefonici della rete pubblica in postazione fissa (o anche una attenuazione degli attuali obblighi *ex-ante*) è sufficiente ad impedire che i potenziali problemi concorrenziali rilevati dall'Autorità …. vengano tradotti in pratiche anti-competitive da parte dell'*incumbent*".

145. Gli operatori concorrenti (anche OLO) intervenuti in risposta alla consultazione pubblica concordano con le valutazioni dell'Autorità circa i potenziali problemi concorrenziali connessi alla posizione di significativo potere di mercato detenuta da Telecom Italia nei mercati rilevanti individuati.

146. Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia, nonché Eutelia, Tiscali e Wind, concordano con le considerazioni svolte dall'Autorità in merito ai potenziali problemi concorrenziali e segnalano alcuni comportamenti posti in essere dall'*incumbent* che a loro avviso si configurano come anticompetitivi:

a) estensione verticale del potere di mercato detenuto nei servizi di accesso all'ingrosso - "Telecom Italia ha sfruttato il potere di monopolio detenuto sul mercato dei servizi di accesso voce all'ingrosso per impedire prima e ritardare poi, l'ingresso sul mercato al dettaglio degli operatori alternativi";

b) estensione orizzontale del potere di mercato detenuto nei servizi di accesso voce - "Telecom Italia dal 2002 offre ai clienti che utilizzano il proprio servizio di accesso, minuti di traffico gratuito. Attraverso tale strategia l'operatore ex monopolista ha di fatto incrementato il price squeeze esistente tra il canone del servizio di accesso voce ed il costo del servizio di accesso disaggregato ed ha al

contempo rafforzato il proprio potere di mercato sui servizi di comunicazione riducendo gli incentivi per la clientela a siglare contratti di CPS";

c) dominanza sul singolo mercato - "Telecom Italia ha abusato del potere di mercato detenuto sui servizi di accesso voce per imporre condizioni contrattuali discriminatorie nei confronti degli operatori alternativi e dei consumatori finali. In particolare all'interno del procedimento A/351 è emerso con chiarezza come Telecom Italia vincolasse le proprie offerte alla sottoscrizione da parte del cliente finali di clausole contrattuali vincolanti, punitive o di esclusiva. In secondo luogo, sempre all'interno del procedimento A/351 è emersa l'abitudine di Telecom Italia di praticare per servizi omologhi prezzi notevolmente differenti (discriminazione di prezzo) nel caso di propri clienti contattati da operatori alternativi o nei confronti dei clienti di altri operatori".

147. Sempre con riferimento all'assetto concorrenziale dei mercati in esame, Fastweb imputa all'operatore storico i seguenti comportamenti anticompetitivi:

a) Telecom Italia ostacolerebbe l'attivazione e la gestione dei clienti multisede e multitecnologia degli OLO in quanto essa, per alcune tipologie di servizi (es. ISDN), non rende disponibile alcuna attività di coordinamento e programmazione, e, nei casi in cui pure sia presente un'offerta *wholesale*, la stessa è a titolo oneroso;

b) Telecom Italia renderebbe difficoltosa la gestione delle linee ISDN di *back up* richieste dai clienti affari degli OLO, laddove tali linee sono acquisibili e gestibili unicamente tramite la divisione *retail* di Telecom Italia causando notevoli ritardi nell'attivazione (l'ordinativo deve necessariamente essere effettuato dal singolo cliente e non dall'OLO) e disservizi alla clientela;

c) le divisioni commerciali di Telecom Italia attuerebbero un'incessante attività di *win back*, utilizzando abusivamente i dati in possesso della divisione *wholesale*.

Valutazione dell'Autorità

148. L'Autorità ha esaminato l'assetto concorrenziale dei mercati in esame e quindi i comportamenti che un operatore in posizione dominante avrebbe modo di porre in essere. In particolare, in linea con quanto sostenuto dalla Commissione europea, l'Autorità ritiene che la regolamentazione *ex-ante* deve basarsi sia su considerazioni prospettiche sia sui comportamenti assunti dagli operatori nel passato. Le risposte pervenute dagli operatori portano ulteriore sostegno all'impostazione dell'Autorità,

evidenziando passati, presenti ed eventuali futuri comportamenti anticoncorrenziali posti in essere da Telecom Italia.

149. L'obiettivo dell'Autorità è quello di anticipare la manifestazione di un particolare problema competitivo attraverso l'analisi degli incentivi detenuti dall'operatore che dispone di un significativo potere di mercato e di individuare, di conseguenza, i rimedi più appropriati. L'Autorità, così facendo, acquisisce elementi importanti per valutare la proporzionalità dei rimedi imposti e massimizzare l'efficacia dell'intervento regolamentare.

150. In particolare, sono emersi evidenti i legami tra i comportamenti posti in essere dall'*incumbent* o che comunque tale operatore potrebbe in futuro praticare e la sua posizione nei mercati oggetto della presente analisi, nonché quella nei mercati a monte, ed in particolare nell'accesso alla rete fissa di telecomunicazioni.

151. L'Autorità nel definire puntualmente i rimedi regolamentari che massimizzano il benessere sociale terrà quindi in debito conto di tali circostanze.

3.3. VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLA REGOLAMENTAZIONE DEI MERCATI ALL'INGROSSO

152. In assenza di intervento regolamentare, la posizione di significativo potere di mercato detenuta da Telecom Italia nei mercati dell'accesso all'ingrosso, in virtù del possesso dell'unica rete di accesso presente sull'intero territorio nazionale, consentirebbe alla medesima società di attuare politiche commerciali volte a rafforzare il potere detenuto nei mercati al dettaglio. In particolare, l'operatore dominante avrebbe interesse a impedire l'accesso di altri operatori alla rete e a preservare le rendite generate non solo nel mercato dell'accesso destinato agli utenti finali, ma anche in quelli dei servizi a traffico. Al fine di neutralizzare tali comportamenti anticompetitivi e di ridurre le barriere all'ingresso nel mercato dell'accesso, l'Autorità ha obbligato Telecom Italia, nell'ambito del vecchio quadro regolamentare, a consentire l'accesso disaggregato alla rete locale e forme di accesso indiretto, ovverosia la selezione e preselezione del vettore.

153. La regolamentazione dell'accesso disaggregato alla rete locale è in corso di revisione nell'ambito delle analisi di mercato condotte ai sensi del nuovo quadro

regolamentare. In data 18/01/2005, l'Autorità ha pubblicato sul sito web la consultazione pubblica sulla identificazione ed analisi del mercato dell'accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sotto reti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a banda larga e vocali, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercato n. 11 fra quelli identificati dalla Raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della Commissione europea). All'esito di tale analisi, l'Autorità ha espresso l'orientamento di notificare nuovamente Telecom Italia quale operatore con significativo potere di mercato e di mantenere i principali obblighi imposti all'operatore storico nell'ambito del vecchio quadro regolamentare.

154. La valutazione degli strumenti normativi predisposti per l'accesso disaggregato alla rete locale è positiva. L'offerta commerciale di Telecom Italia relativa al servizio di unbundling è disponibile nel mercato italiano dall'inizio del 2002. Da allora, fino al giugno 2004, Telecom Italia ha predisposto e consegnato oltre 1000 siti, la copertura potenziale del servizio ha raggiunto circa il 25% della popolazione, e gli operatori new comer hanno acquisito 697.530 linee, pari al 2,62% delle linee complessivamente attive in Italia. Nell'Unione europea, l'unico paese che osserva un numero maggiore di linee cedute in unbundling è la Germania, con 1.627.846 linee (pari al 4,34% delle linee totali), ma va considerato che il servizio è disponibile dal 1998.

155. Tuttavia, nonostante la diffusione del servizio dell'unbundling, il mercato dell'accesso in Italia è ancora fortemente concentrato. Telecom Italia deteneva, a fine 2003, il controllo del 98% delle linee residenziali e il 96% delle linee affari complessivamente attive in Italia.

156. Tali risultati sono spiegabili alla luce del fatto che l'accesso disaggregato alla rete locale richiede un adeguato intervallo temporale per dispiegare pienamente gli effetti pro-competitivi e consentire agli operatori nuovi entranti la possibilità di erodere sostanziali quote di mercato all'*incumbent*. Inoltre, il modello di concorrenza basato sull'*unbundling* del *local loop* implica considerevoli investimenti fissi (parte dei quali rappresentano dei costi irrecuperabili in caso di uscita dal mercato), che rendono maggiore, *ceteris paribus*, il grado di incertezza e la rischiosità delle attività degli operatori alternativi. Peraltro, a livello europeo, va considerato che, sebbene i servizi di accesso disaggregato della rete metallica siano stati introdotti come misura pro-competitiva nei mercati dei servizi vocali, in seguito, tale misura è stata utilizzata principalmente come leva per stimolare la concorrenza nel mercato dei servizi di trasmissione dati a larga banda.

157. Pertanto, l'accesso disaggregato alla rete locale, pur rappresentando un utile strumento regolamentare, non è sufficiente a consentire, nel breve periodo, un sostanziale accesso alla rete da parte degli operatori alternativi e a promuovere la concorrenza nei mercati dei servizi di accesso destinati agli utenti finali.

158. L'altro strumento utilizzato dall'Autorità per regolamentare i mercati relativi alla fornitura all'ingrosso di servizi sulle reti telefoniche pubbliche in postazione fissa è costituito dagli obblighi in materia di accesso indiretto, ovverosia l'offerta di servizi di selezione e preselezione del vettore (*Carrier selection* – CS – e *Carrier pre-selection* – CPS). Tali forme di accesso mettono a disposizione di un operatore alternativo a Telecom Italia un servizio di interconnessione che include le funzionalità ed i segmenti di rete pubblica commutata necessari per la prima parte della chiamata. A fine 2003, 3.700.000 utenti hanno stipulato un contratto di preselezione del vettore con un operatore alternativo e i sottoscrittori di un contratto di selezione superavano gli 8 milioni, prova di un indubbio successo della regolamentazione specifica. Tuttavia, la CS e la CPS, che l'Autorità è tenuta a imporre, ai sensi dell'art. 69 del Codice, anche nell'ambito del nuovo quadro regolamentare, costituiscono degli obblighi a livello wholesale che indirizzano specifici problemi competitivi nei mercati al dettaglio dei servizi telefonici (locali, nazionali e internazionali) mentre non incidono direttamente sui servizi di accesso e sul relativo grado di competizione.

159. In sintesi, l'Autorità valuta positivamente i risultati ottenuti dai singoli strumenti regolamentari (accesso disaggregato alla rete locale e selezione e preselezione del vettore) vigenti nei mercati all'ingrosso relativi alla fornitura di servizi di accesso sulle reti telefoniche pubbliche in postazione fissa, tuttavia ritiene che tali misure non siano sufficienti a neutralizzare il potere di mercato detenuto da Telecom Italia nella fornitura dei servizi di accesso destinati agli utenti finali e a promuovere un mercato dell'accesso al dettaglio aperto e competitivo.

5. L'Autorità ritiene che i rimedi in vigore nei mercati all'ingrosso siano necessari ma insufficienti per assicurare condizioni concorrenziali nei mercati dell'accesso al dettaglio. Si condivide tale valutazione?

Osservazioni degli operatori

160. Telecom Italia ha risposto alle domande n. 5 e n. 6 in forma congiunta, sostenendo quanto segue:

a) i rimedi in vigore nei mercati all'ingrosso e gli interventi straordinari per lo sviluppo del mercato attuati da Telecom Italia sono sufficienti per assicurare lo sviluppo della concorrenza nei mercati a valle dell'accesso al dettaglio: i vigenti provvedimenti regolamentari sul mercato *wholesale*, in termini di servizi, prezzi, SLA e penali, sono atti a garantire ad un operatore nuovo entrante, che voglia dotarsi di una propria infrastruttura di rete, di poter operare con successo sul mercato dell'accesso.

b) "la doppia regolamentazione, all'ingrosso e al dettaglio, porta ad una distorsione di mercato in cui la regolamentazione sul mercato *retail* dell'accesso, di fatto, impone i prezzi anche alla generalità degli operatori che operano nel mercato". Telecom Italia prosegue nella valutazione ricordando che "la stessa Autorità, nella delibera n. 3/03/CIR aveva evidenziato che la scarsa contendibilità del mercato dell'accesso dipendeva sia dalla struttura dei costi degli OLO sia dai prezzi *retail* non sufficientemente elevati (in grado di garantire ritorni sugli investimenti giudicati appetibili). Tuttavia, i prezzi al dettaglio non sono fissati da Telecom Italia, ma soggetti ad un meccanismo di price cap, confermato e inasprito dalla presente delibera". L'operatore storico sostiene dunque l'eliminazione del doppio livello di regolamentazione. Tale passaggio produrrebbe il benefico effetto di rendere i mercati al dettaglio per i servizi di accesso più contendibili.

161. Gli altri operatori intervenuti condividono l'orientamento dell'Autorità secondo cui i rimedi in vigore nei mercati all'ingrosso siano necessari, ma allo stato insufficienti per assicurare condizioni concorrenziali nei mercati dell'accesso al dettaglio. Le posizioni degli operatori alternativi all'incumbent si differenziano tra loro nella modulazione, tra livello *wholesale* e *retail*, dei rimedi necessari per assicurare condizioni concorrenziali nei mercati dell'accesso al dettaglio, come esposto nella domanda 6.

Valutazione dell'Autorità

162. Ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della direttiva Servizio Universale ed articolo 67, comma 1, del Codice, in relazione all'applicazione di obblighi regolamentari nei mercati destinati agli utenti finali, l'introduzione di obblighi a livello di servizi al dettaglio può essere definita ove gli obblighi imposti sui mercati all'ingrosso non siano ritenuti sufficienti al conseguimento degli obiettivi del nuovo quadro.

163. Per quanto concerne questi ultimi, la regolamentazione in materia di accesso alla rete telefonica, e segnatamente l'accesso disaggregato alla rete metallica, è in vigore da quasi quattro anni e il servizio è effettivamente fornito da tre anni (a partire dal settembre 2002); nel corso di questo periodo il numero di linee di accesso gestite

direttamente dall'operatore *incumbent* è lentamente diminuito (cfr. dati sulle quote di mercato riportati nel capitolo 3 – Valutazione del significativo potere di mercato). Tuttavia allo stato attuale il 75% della popolazione italiana e il 70% delle imprese nazionali (cfr. figura 2 e figura 3) non dispongono ancora di infrastrutture di accesso alternative a quella di Telecom Italia e non possono quindi usufruire di servizi di accesso forniti su linee di accesso acquisite in modalità *unbundling*. La posizione di dominanza detenuta da Telecom Italia presenta dunque caratteristiche di stabilità; ciò in conseguenza delle menzionate difficoltà tecniche ed economiche che gli operatori concorrenti incontrano nel duplicare le infrastrutture di rete di Telecom Italia.

164. Di conseguenza, nel confermare la necessità di una regolamentazione dei servizi di accesso all'ingrosso, l'Autorità ritiene altresì che, allo stato, tali misure regolamentari non riescono, da sole, a liberalizzare completamente la fornitura di servizi di telecomunicazioni fisse agli utenti; da un lato, esse non prevengono l'applicazione di prezzi, nell'accesso, eccessivamente gravosi per la clientela finale e, dall'altro, non riescono a stimolare sufficientemente l'ingresso di concorrenti in tale segmento di attività.

165. In tal senso, l'Autorità ritiene necessario il mantenimento del meccanismo di price cap nei mercati retail dell'accesso; questo è realizzato con il duplice obiettivo di promuovere l'efficienza allocativa e di stimolare l'efficienza produttiva dell'operatore in posizione dominante.

166. In conclusione, l'Autorità non concorda con le valutazioni di Telecom Italia in merito all'opportunità di superare la regolamentazione del mercato retail rimuovendo il meccanismo del *price cap*. Visti gli assetti concorrenziali dei mercati dell'accesso, si ritiene di dover intervenire simultaneamente a livello *wholesale*, per promuovere ulteriormente l'apertura della rete di accesso all'utilizzo di altri operatori (e sviluppare così la concorrenza tra operatori), e a livello *retail*, per garantire il controllo delle condizioni economiche e tecniche imposte dall'operatore dominante agli utenti finali (così da salvaguardare il benessere del consumatore).

----

167. Constatato che i rimedi nei mercati all'ingrosso sono necessari ma insufficienti ad assicurare condizioni concorrenziali nei mercati dell'accesso al dettaglio, l'Autorità può percorrere diverse strade per promuovere l'apertura della rete di accesso all'utilizzo di altri operatori e controllare le condizioni economiche e tecniche imposte

dall'operatore dominante agli utenti finali: imporre ulteriori obblighi al livello *wholesale*, ricorrere a forme di regolamentazione dei mercati *retail* oppure prescrivere una combinazione di obblighi a livello *wholesale* e a livello *retail*.

168. In assenza di intervento regolamentare, i potenziali problemi concorrenziali che potrebbero derivare dalla posizione di dominanza detenuta da Telecom Italia simultaneamente nel mercato dei servizi di accesso forniti all'ingrosso e al dettaglio attengono all'uso esclusivo della rete e dall'imposizione di prezzi sproporzionati e non commisurati ai costi. Pertanto, il regolatore deve promuovere l'apertura della rete di accesso all'utilizzo di altri operatori e il controllo delle condizioni economiche e tecniche imposte dall'operatore dominante agli utenti finali.

169. Alla luce della duplice natura dei problemi concorrenziali e, conseguentemente, degli obiettivi, ovverosia corretta gestione dell'accesso alla rete e gestione del potere di mercato nella fornitura dei servizi al dettaglio, sembra opportuno indirizzare i meccanismi concorrenziali utilizzando contemporaneamente obblighi a livello *wholesale* e a livello *retail*. In questo modo, l'obiettivo di apertura della rete all'ingresso di altri operatori sarà perseguito con strumenti a tutela degli operatori alternativi e il controllo del potere di mercato detenuto da Telecom Italia nel mercato dell'accesso al dettaglio sarà disciplinato con strumenti a tutela degli utenti finali. In sintesi, ciascun obiettivo verrà perseguito con uno specifico strumento regolamentare.

170. Peraltro, nel momento in cui i rimedi vigenti nei mercati all'ingrosso sono considerati necessari ma insufficienti e simultaneamente viene constatata la necessità di indirizzare i problemi concorrenziali relativi all'accesso alla rete con obblighi di natura *wholesale*, ne deriva la necessità di ricercare delle ulteriori misure volte a consentire l'utilizzo della rete di Telecom Italia ad altri operatori.

171. Pertanto, l'Autorità considera opportuno mantenere il doppio livello di regolamentazione attualmente in vigore, quello all'ingrosso e quello al dettaglio, e dal momento in cui la regolamentazione all'ingrosso risulta insufficiente, si propone di individuare strumenti addizionali per permettere una maggiore apertura della rete di Telecom Italia. Del resto, si rileva che fino ad ora, sia in Italia sia negli altri paesi europei, la regolamentazione dei mercati dell'accesso all'ingrosso è sempre stata accompagnata da quella dei mercati destinati agli utenti finali e i deficit di concorrenza nel mercato dell'accesso all'ingrosso sono stati sempre regolamentati introducendo addizionali obblighi a tal livello.

6. L'Autorità considera opportuno mantenere il doppio livello di regolamentazione dell'accesso, quello all'ingrosso e quello al dettaglio, e dal momento in cui la regolamentazione all'ingrosso risulta insufficiente, si propone di individuare strumenti addizionali per consentire l'accesso degli operatori alternativi a tali servizi e accelerare, di conseguenza, lo sviluppo della concorrenza nel mercato finale. Si condivide tale impostazione?

Osservazioni degli operatori

172. Le osservazioni di Telecom Italia circa il doppio livello di regolamentazione sono già state riportate in risposta alla domanda precedente. Quanto agli operatori concorrenti, Fastweb, nel condividere l'orientamento espresso dall'Autorità, indica alcuni obblighi di dettaglio in capo a Telecom Italia che una volta imposti sarebbero in grado di agevolare l'accesso degli operatori alternativi ai servizi di accesso all'ingrosso, imprimendo così un'accelerazione allo sviluppo della concorrenza nel mercato finale:

- nell'ambito della fornitura dei collegamenti wholesale per la clientela finale OLO, l'obbligo di garantire "il coordinamento a titolo gratuito per i clienti multisede e multitecnologia OLO con riferimento alle attività di provisioning, gestione e fatturazione di tale tipologia di clientela, per tutte le modalità di attivazione e per qualsiasi tecnologia utilizzata";
- l'obbligo di fornitura agli OLO dei collegamenti ISDN in modalità wholesale a titolo gratuito con riferimento all'attivazione, gestione guasti e fatturazione, rimovendo, nel contempo, gli attuali vincoli contrattuali
- il divieto di svolgere alcuna forma di win back per un determinato periodo di tempo (almeno 6 mesi).

173. Eutelia, Tiscali e Wind condividono l'orientamento espresso dall'Autorità e sottolineano che i nuovi obblighi a livello wholesale andrebbero imposti dall'Autorità "con l'intento di promuovere ed incentivare proprio lo sviluppo dei servizi di accesso disaggregato in quanto una reale contendibilità del mercato finale dei servizi di accesso può essere perseguita unicamente attraverso l'utilizzo di tali servizi all'ingrosso". Inoltre, le società riterrebbero inappropriato e non giustificato, anche qualora fossero introdotti nuovi e più stringenti obblighi all'ingrosso, un arretramento della regolazione dai mercati al dettaglio.

Valutazione dell'Autorità

174. Nella risposta alla domanda posta in consultazione pubblica, Fastweb individua alcuni strumenti regolamentari addizionali che potrebbero essere introdotti per facilitare l'accesso degli operatori alternativi alle reti di Telecom Italia, e, di conseguenza, accelerare lo sviluppo della concorrenza nel mercato finale. L'Autorità osserva che le misure proposte nei punti a) e b) inciderebbero prevalentemente sul mercato dell'accesso disaggregato alla rete telefonica pubblica dell'operatore storico. In tal senso, gli obblighi individuati da Fastweb inciderebbero su un altro mercato, peraltro già oggetto di specifiche e rigorose misure regolamentari.[26] Inoltre, l'insieme delle misure proposte avrebbe un impatto limitato considerata la natura del problema concorrenziale individuato e pertanto potrebbe risultare non proporzionato, in quanto insufficiente a rimuovere gli ostacoli alla concorrenza.

175. Stante quanto rilevato alla domanda precedente – ossia che l'attuale regolamentazione *wholesale* dei servizi di accesso sia necessaria ma non sufficiente, almeno nell'orizzonte di riferimento della presente analisi, a liberalizzare i servizi di accesso – l'Autorità, così come realizzato dalla gran parte delle altre autorità nazionali, ritiene necessario imporre ulteriori obblighi per i servizi all'ingrosso.

3.4. LA PROPOSTA DI REGOLAMENTAZIONE DEI MERCATI DELL'ACCESSO ALLA RETE TELEFONICA PUBBLICA IN POSTAZIONE FISSA, PER CLIENTI RESIDENZIALI E PER CLIENTI NON RESIDENZIALI.

176. Le caratteristiche strutturali delle reti di accesso in postazione fissa e la posizione di dominanza riscontrata in capo a Telecom Italia nel mercato dei servizi di accesso al dettaglio richiedono la predisposizione di un quadro regolamentare articolato su due livelli: nel primo, si regolano le modalità di accesso all'infrastruttura da parte degli operatori alternativi e nel secondo si pongono le condizioni per attivare forme di controllo del potere detenuto dall'operatore nel mercato destinato agli utenti finali. In altre parole, la regolamentazione si confronta, da un lato, con la gestione dell'accesso degli operatori alternativi all'infrastruttura dell'operatore dominante, e, dall'altro, con il controllo delle condizioni economiche e tecniche relative ai servizi di accesso destinati

[26] In tale ambito l'Autorità è intervenuta anche sugli aspetti sollevati dall'operatore. Ad esempio, nell'ambito delle analisi dei mercati n. 11 e n.12, l'Autorità ha ritenuto utile prevedere, in merito alla gestione dei clienti multisede e multi-tecnologia, che Telecom Italia introduca modalità di attivazione sincronizzata tra tutte le sedi del cliente nonché la gestione unificata dei guasti e della fatturazione, indipendentemente dai servizi intermedi impiegati dall'operatore nelle singole sedi del cliente.

agli utenti finali. La regolamentazione deve rispondere a una logica unitaria che assicuri il controllo del potere di mercato del proprietario della rete, l'adozione di strumenti atti a incentivare l'uso efficiente delle risorse e l'effettiva realizzazione di meccanismi concorrenziali nel mercato finale.

177. A tal fine, l'Autorità ritiene opportuno integrare il novero dei rimedi regolamentari a livello wholesale individuati dalle direttive comunitarie e richiamati al precedente paragrafo 4.3, con l'obbligo di fornire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso a condizioni prestabilite, al fine di promuovere l'accesso alla rete di operatori alternativi, e di mantenere, a livello retail, il regime di price cap, con le modifiche di seguito descritte, al fine di evitare l'applicazione di prezzi eccessivi.

178. Prima di esaminare le diverse motivazioni e di specificare il dettaglio degli obblighi proposti, appare utile illustrare le motivazioni che hanno condotto l'Autorità (secondo una ricostruzione seguita peraltro anche da altre Autorità di regolamentazione europee), a proporre la introduzione dell'obbligo di fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso nell'ambito della presente analisi e non nell'ambito dei rimedi individuati in relazione al mercato dell'accesso disaggregato all'ingrosso (mercato n. 11 della raccomandazione UE sui mercati rilevanti). Al riguardo, si rileva che il servizio di rivendita del canone all'ingrosso è uno strumento che, attraverso l'apertura della rete di Telecom Italia all'ingresso di altri operatori di telecomunicazioni si risolve sostanzialmente nell'obbligo per la medesima Telecom Italia di predisporre la fornitura di un servizio di accesso all'ingrosso del tutto nuovo, in quanto non previsto nel precedente regime regolamentare ONP (*Open Network Provision*) e si pone come un ulteriore mezzo per la promozione dello sviluppo della concorrenza nel mercato dei servizi di accesso agli utenti finali. Esso è pertanto uno strumento che, agendo a livello di servizi all'ingrosso, indirizza un tipico problema concorrenziale (l'uso esclusivo della propria rete da parte dell'operatore dominante) riscontrato nei mercati al dettaglio oggetto della presente analisi.

179. Ciò detto, l'analisi del mercato relativo all'accesso disaggregato alla rete locale non è sembrata la sede idonea per l'eventuale introduzione dell'obbligo di fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso; la definizione puntuale del mercato n. 11 fornita dalla citata Raccomandazione infatti riporta, anche attraverso l'esplicito richiamo al Regolamento CE n. 2887/2000, ad obblighi regolamentari già esistenti e dettagliatamente descritti nel precedente regime regolamentare ONP e profondamente divergenti – sia per quanto concerne gli elementi di rete ed i servizi ancillari coinvolti, sia per quanto concerne le modalità di definizione dei prezzi – rispetto all'eventuale regime regolamentare del nuovo servizio all'ingrosso.

180. In ossequio al “principio di proporzionalità”, in cui è richiesto che ciascun obbligo sia basato sulla natura della restrizione della concorrenza accertata e sia giustificato alla luce degli obiettivi fondamentali perseguiti con l’azione regolamentare, l’Autorità ha quindi ritenuto opportuno considerare l’introduzione di tale obbligo nell’analisi dei mercati 1 e 2.

181. E’ il caso di ricordare, al riguardo, le indicazioni fornite dal nuovo quadro (articoli 16 e 17, comma 1, della direttiva Servizio Universale ed articolo 67, comma 1, del Codice) in relazione all’applicazione di obblighi regolamentari sui mercati riconducibili ai servizi di accesso ed uso della rete telefonica pubblica fissa (ivi compresi quindi i mercati in esame); tali norme dispongono che l’introduzione di obblighi a livello di servizi al dettaglio potrà essere definita soltanto ove gli obblighi imposti sui mercati all’ingrosso non siano ritenuti sufficienti al conseguimento degli obiettivi del nuovo quadro.

182. Assunta quindi la proposta di imporre (*rectius*, di confermare) gli obblighi a livello *wholesale* descritti nei documenti di consultazione pubblica relativi ai mercati 8, 9, 10 e 11, in occasione dell’analisi di mercato relative ai mercati 1 e 2 si rende necessario, preliminarmente alla conferma (ovvero alla integrazione o alla rimozione) degli obblighi regolamentari a livello di servizi al dettaglio, verificare se la introduzione di ulteriori rimedi a livello *wholesale* possa ritenersi sufficiente a risolvere i problemi concorrenziali sopra richiamati.

183. L’articolo 17, comma 1, lett. b) (art. 67 comma 1, del codice), è ancora più chiaro nell’individuare negli obblighi previsti dalla direttiva 2002/19 (direttiva accesso), la valutazione propedeutica da effettuare in relazione alla declinazione dei rimedi regolamentari al dettaglio.

184. In base a tali considerazioni, l’Autorità ritiene di dover procedere alla proposta di introduzione del servizio all’ingrosso di rivendita del canone in occasione della presente analisi.

LIVELLO WHOLESALE

3.4.1. Obblighi in materia di accesso e di uso di determinate risorse

185. Un significativo problema competitivo nei mercati dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, per clienti residenziali e per clienti non

residenziali, è costituito dalla presenza di elevate barriere all'ingresso di nuovi operatori. Tali barriere derivano dalla presenza di costi irrecuperabili in caso di uscita dal mercato, di economie di scala e di densità. L'Autorità, in linea con quanto espresso da altre autorità di regolamentazione nazionali e sopranazionali, dagli operatori e dai tecnici, ritiene che nel breve periodo non sia economicamente ipotizzabile la duplicazione delle reti di accesso. La costruzione di una nuova rete metallica di accesso è improbabile, anche a fronte di un significativo e non temporaneo aumento del prezzo dei servizi di accesso disaggregato, per via degli onerosi costi fissi iniziali. Non sarebbe economicamente conveniente per i nuovi operatori che entrano nel mercato duplicare integralmente ed entro tempi accettabili l'infrastruttura metallica di accesso locale dell'operatore esistente.[27] Semmai, gli operatori meno infrastrutturati potrebbero essere interessati nella costruzione di una nuova rete di accesso in fibra ottica, tuttavia l'installazione di una nuova rete su una parte significativa del territorio italiano richiederebbe un considerevole lasso di tempo e pertanto non modificherebbe l'assetto competitivo del mercato in esame nell'intervallo temporale di riferimento della presente analisi.[28]

186. L'operatore dominante, consapevole dell'esistenza di elevate barriere all'ingresso nel mercato, avrebbe dunque la convenienza a negare l'accesso di altri operatori alla rete e ai fattori produttivi collegati o, in subordine, avrebbe l'interesse a definire termini e condizioni contrattuali di fornitura irragionevoli, tali da tradursi in un sostanziale rifiuto a fornire detti input. L'Autorità, al fine di consentire l'accesso e l'utilizzo, da parte degli operatori alternativi, della rete di accesso di Telecom Italia e di promuovere un mercato aperto e competitivo per i servizi di accesso destinati agli utenti finali, ha considerato l'introduzione, in aggiunta all'obbligo di fornire il servizio di accesso disaggregato alla rete locale, del servizio di rivendita del canone all'ingrosso (WLR - Wholesale line rental), ovvero l'offerta di linee di accesso da parte dell'operatore proprietario della rete agli operatori concorrenti.

187. L'WLR consentirebbe l'entrata nel mercato dell'accesso al dettaglio di nuovi operatori senza che quest'ultimi realizzino i considerevoli investimenti necessari per

---

[27] Vedi anche la raccomandazione 417 del 25 maggio 2000, considerato 8: "per i nuovi operatori non risulterebbe economicamente valido duplicare nella sua interezza e in un lasso di tempo ragionevole l'infrastruttura di accesso all'anello locale in doppino di rame dell'operatore storico".

[28] Per le reti di accesso in fibra ottica, il recupero degli investimenti è facilitata dall'esistenza di una numerosa clientela potenziale che domanda, oltre ai servizi telefonici commutati, anche servizi dati e video. L'incidenza degli investimenti sui costi unitari potrebbe essere ragionevolmente contenuta non solo grazie alle economie di scala conseguibili nella fornitura del servizio vocale, ma anche grazie allo sfruttamento delle economie di gamma derivanti dall'offerta congiunta di servizi voce, dati e video. Tale ragionamento è attuale nelle principali aree urbane italiane, sebbene le recenti innovazioni nella trasmissione dei video su adsl abbiano reso più incerta la redditività degli investimenti in fibra ottica.

l'unbundling e con un grado di rischio relativamente contenuto. L'introduzione dell'WLR produrrebbe diversi benefici per gli utenti finali e per gli operatori meno infrastrutturati. In primo luogo, il benessere dei consumatori sarebbe positivamente influenzato dall'incremento nella scelta degli operatori presso cui acquistare i servizi. A tal riguardo si nota che, al momento, gli utenti scelgono, di fatto tra tre operatori alternativi: il 99% delle linee cedute in unbundling sono nella disponibilità di Wind s.p.a., Fastweb s.p.a. e Albacom s.p.a., e quest'ultimo ha predisposto offerte commerciali esclusivamente per il mercato dell'accesso dei clienti non residenziali.

188. Molti utenti finali avrebbero anche modo di conseguire dei risparmi nei costi di transazione: gli utenti che hanno stipulato un contratto con gli operatori concorrenti per la fornitura del servizio di CPS (e CS) continuano ad acquistare i servizi di accesso da Telecom Italia e pagano due bollette (quella di Telecom Italia, relativa al canone, e quella dell'operatore alternativo, relativa ai servizi di traffico) generando una duplicazione dei costi transattivi.[29] La valutazione dell'importanza della fatturazione congiunta dei servizi di accesso e di traffico nelle scelte di consumo degli utenti finali (c.d. *one-stop-shopping*) è stata oggetto di studio nell'indagine di mercato svolta dall'Autorità nel 2003. L'*instant survey* ha rilevato che "ricevere e pagare un'unica bolletta, utilizzando operatori diversi per la linea telefonica e il traffico" è abbastanza o molto importante, rispettivamente, per il 21% e il 37,5%. Inoltre, il campione intervistato ha dichiarato che "ricevere e pagare un'unica bolletta, utilizzando operatori diversi per la linea telefonica, il traffico e i servizi Internet (ADSL o meno)" è abbastanza o molto importante, rispettivamente, per il 20,8% e il 33,9%. Infine, il 54,4% degli intervistati ha dichiarato che "non cambio operatore perché dovrei comunque continuare a pagare due bollette: per il canone Telecom e per le telefonate (con l'altro)".

189. La possibilità di fatturare i servizi di accesso e di traffico rappresenterebbe un vantaggio non solo per il consumatore, ma anche per gli operatori concorrenti di Telecom Italia. Innanzitutto, l'operatore che dispone sia dell'WLR che della CS/CPS assumerebbe il controllo dell'intera filiera produttiva. In secondo luogo, la bolletta unica permetterebbe all'operatore di stabilizzare il rapporto contrattuale con il cliente (c.d. fidelizzazione del cliente) e di diminuire i tassi di defezione (c.d. churn rate).

190. Il principale problema legato all'introduzione dell'WLR deriva dall'impatto di tale misura sugli incentivi, dati all'operatore incumbent e agli operatori new comer, a investire nella manutenzione delle infrastrutture di accesso esistenti e nell'installazione

[29] Si rammenta comunque che la c.d. bolletta unica è già disponibile per tutti quegli utenti che accedono alla rete telefonica pubblica con linee acquisite in modalità unbundling, e per tutti i clienti di Telecom Italia.

di reti basate sull'unbundling. Gli investimenti degli operatori dipenderanno dai prezzi assoluti e relativi dell'accesso disaggregato alla rete locale, del servizio di rivendita del canone all'ingrosso e del canone per gli utenti finali. Tuttavia, l'esistenza di queste difficoltà induce il regolatore non tanto a precludere la fornitura del servizio di WLR, ma a definire un sistema dei prezzi bilanciato: il livello del prezzo di ciascun servizio dovrà essere fissato in modo da contemperare le esigenze di promuovere la concorrenza tra reti (che richiede un alto differenziale tra i prezzi del WLR e dell'ULL) e di stimolare la competizione nei servizi (che richiede un alto differenziale tra i prezzi del canone e dell'WLR).

191. Peraltro, il servizio di rivendita del canone all'ingrosso non deve essere considerato in contrapposizione all'accesso disaggregato alla rete locale, ma piuttosto come un passaggio propedeutico (intermedio). Infatti, l'operatore alternativo potrebbe investire nell'WLR per costituire una base di clienti, in un ragionevole lasso di tempo e con un grado di rischio contenuto, e successivamente, forte della presenza nel mercato dell'accesso al dettaglio, in infrastrutture per l'unbundling. E' bene notare che l'operatore nuovo entrante, una volta costituita la base di clienti, manterrebbe l'incentivo a investire in nuove infrastrutture poiché il controllo diretto della rete consente di sviluppare una pluralità di offerte commerciali sia per i servizi tradizionali che per i servizi innovativi, sia per i servizi voce che per quelli dati. In altre parole, l'operatore che ricorre all'ULL compete non solo sui prezzi ma anche sulla gamma dei servizi offerti.

192. L'wholesale line rental si configura, dunque, come un servizio complementare all'accesso in modalità unbundling. Le imprese potrebbero decidere un piano degli investimenti basato su due tempi, in cui dapprima ricorrono all'WLR e successivamente all'ULL (c.d. complementarità temporale), oppure articolato per aree geografiche, così da offrire servizi di accesso in ULL in determinate aree e l'WLR nelle altre (c.d. complementarità spaziale). Infine, le imprese che offrono i servizi di accesso agli utenti finali sia in modalità ULL sia in base all'WLR integrano due modelli di business, quello facility-based e quello fondato sulla concorrenza tra servizi, ampliando così i servizi forniti.

193. Infine, l'Autorità osserva che l'obbligo di offrire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso convive con quello dell'unbundling in diversi paesi europei (Irlanda, Regno Unito, Danimarca). Inoltre, altre autorità di regolamentazione europee (Anacom in Portogallo, ART in Francia, RTR in Austria, RegTP in Germania e PTS in Svezia) hanno espresso l'orientamento, nelle analisi di mercato pubblicate di recente nell'ambito del processo di recepimento del nuovo quadro regolamentare, di introdurre l'WLR.

194. L'Autorità, considerati tutti i profili concorrenziali, ritiene opportuno introdurre in capo a Telecom Italia l'obbligo di fornire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso.

7. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di introdurre in capo a Telecom Italia l'obbligo di fornire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso?

Si esprima una valutazione circa la possibilità di condizionare l'obbligo di fornitura dell'WLR al grado di sviluppo dell'ULL ed eventualmente di limitare sotto il profilo temporale la validità dell'obbligo.

Osservazioni degli operatori

195. Telecom Italia non condivide l'orientamento dell'Autorità di introdurre l'obbligo di fornire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso a condizioni prestabilite: "tale obbligo comporterebbe,…, il fallimento per via regolamentare dei modelli di business basati sull'accesso diretto al cliente finale, causando un drastico rallentamento/annullamento dello sviluppo e dell'innovazione delle infrastrutture di accesso (con effetti anche sulla mancata riduzione del digital divide)." L'introduzione del WLR costituirebbe, a parere dell'operatore incumbent, un disincentivo allo sviluppo di infrastrutture alternative e all'innovazione dei servizi. Inoltre, Telecom Italia considera discutibili gli effetti pro-competitivi di tale misura, adducendo, inter alia, le seguenti argomentazioni: "è improbabile che gli OLO riescano effettivamente a competere sul pricing a meno che il WLR non venga offerto con una riduzione di prezzo molto rilevante (rendendo, in tal caso, ancora meno profittevoli gli investimenti in infrastrutture alternative) rispetto al canone retail"; considerate le esperienze in materia dei paesi europei che finora hanno imposto il WLR, "non è realistico ipotizzare un aumento del numero degli operatori per effetto dell'introduzione del WLR"; la c.d. bolletta unica, consentita dall'introduzione del WLR, "non è percepita come un beneficio dai consumatori", come si può dedurre dal caso danese e come risulta dall'indagine Doxa (dicembre 2004) sui clienti (residenziali e business) che acquistano il servizio di accesso da Telecom Italia, (i clienti che non cambierebbero operatore a causa della doppia fatturazione sono il 3% nel mercato residenziale e 1,9% nel mercato business). Infine, Telecom Italia ha obiettato che l'implementazione del WLR è costosa e time consuming, nonché rappresenterebbe un danno potenziale per lo sviluppo di reti a banda larga.

196. Fastweb condivide le considerazioni espresse dall'Autorità in merito alla persistenza di elevate barriere all'ingresso di nuovi operatori nei mercati oggetto di

valutazione, tuttavia, non ritiene condivisibile la proposta di introdurre, quale nuovo obbligo regolamentare in capo a Telecom Italia, la fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso. La misura proposta è considerata: inadeguata a promuovere la concorrenza nei servizi di accesso, in quanto non consente un'autonomia dall'incumbent ed una differenziazione dell'offerta e consentirebbe solo l'offerta di servizi di fonia tradizionali; foriera di rilevanti ripercussioni sulle politiche di infrastrutturazione degli operatori che, nel corso di questi anni, hanno fondato le proprie strategie di competizione nei confronti dell'operatore ex monopolista sulla creazione di una propria infrastruttura alternativa. Fastweb conclude sostenendo che il servizio di rivendita del canone all'ingrosso non dovrebbe essere imposto come obbligo in capo a Telecom Italia. In subordine, ove l'Autorità valutasse di introdurre comunque tale servizio, il WLR dovrebbe essere oggetto dei seguenti vincoli: "1. il servizio di WLR dovrebbe essere disponibile solo nelle aree dove l'accesso disaggregato non è attivo, ovvero dove non è presente alcun cliente in ULL; 2. nel caso in cui il servizio ULL venisse attivato in una nuova centrale introdurre l'impegno per gli eventuali operatori con precedenti clienti WLR di migrare, entro 6 mesi, gli stessi in modalità ULL; 3. la fornitura del servizio WLR dovrebbe essere limitata a due anni."

197. Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia concordano pienamente con l'orientamento dell'Autorità di introdurre in capo a Telecom Italia l'obbligo di fornire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso e dissentono decisamente riguardo l'eventualità di condizionare l'obbligo di fornitura del WLR al grado di sviluppo dell'ULL ovvero nel tempo. Le società sottolineano che un eventuale condizionamento dell'obbligo del WLR alla disponibilità geografica dell'ULL sarebbe in contraddizione con la definizione geografica del mercato proposta dall'Autorità. Per quanto riguarda l'eventuale limitazione temporale della validità dell'obbligo, rammentano che l'attuale meccanismo di analisi dei mercati prevede già di per sé un limite temporale dei singoli obblighi, in quanto questi rimangono in vigore per un periodo di 18 mesi salva la possibilità di revisione e verifica in capo all'Autorità qualora lo reputi necessario.

198. Eutelia, Tiscali e Wind non sono pregiudizialmente contrari all'introduzione del servizio di rivendita del canone all'ingrosso, ma solo nella misura in cui venga realmente implementata l'affermazione dell'Autorità per cui "non deve essere considerato in contrapposizione all'accesso disaggregato alla rete locale, ma piuttosto come un passaggio propedeutico (intermedio)". Gli operatori concordano circa la necessità, in caso di introduzione del WLR, di definire un sistema dei prezzi bilanciato tra le varie forme di accesso e che il corretto inserimento del WLR, dal punto di vista degli incentivi sul mercato, è essenzialmente una questione economica. Nell'accettare tale impostazione, tuttavia, chiedono che vengano salvaguardati gli investimenti in

unbundling, dal momento che costituiscono una risorsa fondamentale per il Paese. Tale obiettivo può essere perseguito con diverse modalità alternative: a) rimandare alla prossima analisi di mercato l'effettiva implementazione del WLR, per dar modo all'unbundling di svilupparsi e di raggiungere una soglia critica; b) ponendo delle barriere geografiche o dei vincoli di copertura per l'utilizzo del WLR; c) fissando condizioni economiche per il WLR che garantiscano la replicabilità rispetto al servizio di ULL.

Valutazione dell'Autorità

199. L'Autorità ritiene che l'analisi dei mercati dell'accesso alla rete pubblica per utenti residenziali e non residenziali e la natura dei problemi concorrenziali individuati indichino chiaramente la necessità di una integrazione nella regolamentazione dei mercati in esame. In particolare, l'analisi dei mercati ha dimostrato la necessità di interventi ulteriori che incidano da subito ed in maniera significativa sulla posizione di dominio nell'accesso detenuta dell'operatore *incumbent*, stimolando la concorrenza tra operatori ed, in ultima istanza, aumentando il benessere sociale.

200. L'introduzione dell'obbligo di fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso (WLR) risulta una misura riconosciuta, a livello comunitario, come idonea ad accelerare la competizione nei mercati in esame, favorendo l'utilizzo della rete di accesso di Telecom Italia da parte degli operatori alternativi.

201. Tuttavia, l'Autorità nell'indirizzare gli specifici problemi concorrenziali individuati, ovvero (i) l'assenza di un'ampia gamma di operatori tra cui i clienti finali possono scegliere il fornitore dei servizi di accesso e (ii) la presenza di barriere all'ingresso di nuovi operatori, ritiene di dovere salvaguardare l'obiettivo di lungo periodo costituito dallo sviluppo della concorrenza tra operatori infrastrutturati. Pertanto, l'Autorità intende imporre, in capo a Telecom Italia, l'obbligo di fornitura del WLR solo presso gli stadi di linea attualmente non aperti ai servizi di accesso disaggregato (*full unbundling* e *shared access*), contemperando così l'obiettivo di sviluppare una concorrenza tra operatori infrastrutturati con l'obiettivo di non scoraggiare comunque altre forme di competizione, basate sulla concorrenza di prezzo e la rivendita dei servizi.

202. In particolare, l'imposizione all'impresa notificata della fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso nelle aree in cui l'unbundling non è sviluppato, viene considerata dall'Autorità come il fattore necessario affinché i concorrenti possano procedere lungo la cosiddetta scala delle dotazioni infrastrutturali per giungere a livelli di infrastrutturazione sempre maggiori. La modulazione dell'obbligo in ragione del

grado di sviluppo del servizio di accesso disaggregato alla rete locale assicura che il servizio di rivendita del canone all'ingrosso non risulti in contrapposizione all'unbundling, nel senso che non ne ostacoli lo sviluppo, scoraggiando gli investimenti da parte degli operatori alternativi.[30]

203. Inoltre, per questa via, l'Autorità intende assicurare ai consumatori finali il beneficio di disporre di un fornitore alternativo. Come visto, Telecom Italia, che detiene ad oggi oltre il 90% dei mercati in esame, è ampiamente dominante e le offerte dei concorrenti sono notevolmente limitate nella loro portata, principalmente a causa del fatto che i servizi di accesso disaggregato alla rete locale sono effettivamente disponibili in una parte del territorio. L'Autorità dunque osserva che l'accesso in modalità unbundling, nell'arco temporale di riferimento dell'analisi, sarà utilizzato solo dai clienti residenti nelle zone servite dalle centrali di Telecom Italia, che quindi sarebbero i soli, in assenza dell'introduzione di nuovi obblighi, a beneficiare della possibilità di scelta per il loro fornitore di servizi di accesso e della possibilità di ricevere una bolletta unica per servizi di accesso e servizi di traffico telefonico. L'obbligo di fornitura del WLR nelle zone dove i servizi di accesso in modalità *unbundling* non sono ancora stati implementati, colma tale vuoto offrendo, nell'arco temporale di riferimento della presente analisi, ai consumatori la possibilità di scegliere tra diversi operatori per soddisfare la loro domanda di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa.

204. Peraltro, l'introduzione del WLR consentirà, nelle suddette zone, di rendere ancora più efficace il servizio di selezione e preselezione del vettore. Tale servizio ha permesso uno sviluppo significativo della concorrenza nei mercati del traffico vocale, ma alcune difficoltà continuano a limitare la possibilità di sviluppare una concorrenza effettiva. Conformemente a quanto esposto nel documento di consultazione pubblica, l'Autorità ha identificato l'impossibilità per un operatore alternativo di proporre una fattura unica ai loro abbonati in *carrier pre-selection* (CPS) come una barriera all'entrata sul mercato.

205. Tra gli altri benefici attesi dall'introduzione del WLR, l'Autorità ha individuato il superamento di alcuni vantaggi commerciali di cui gode Telecom Italia, quali l'accesso privilegiato alle informazioni sulla clientela e la disponibilità di un canale preferenziale per le attività di promozione, grazie all'invio della propria bolletta per l'abbonamento ai clienti che fruiscono, in modalità CPS, dei servizi di traffico offerti da altri operatori. Gli operatori che utilizzeranno il WLR per fornire servizi di accesso al dettaglio avranno modo di recuperare questo svantaggio competitivo, già colmato nelle zone coperte dall'unbundling.

[30] L'Autorità segnala che, a giugno 2005, il numero di linee in unbundling attivate dagli operatori alternativi era pari a 1.052.000.

206. Pertanto, la fornitura del WLR nelle zone in cui l'accesso disaggregato alla rete locale non è sviluppato rappresenta la misura più efficace ed equilibrata per promuovere lo sviluppo della concorrenza tra operatori nei mercati dell'accesso e al contempo non scoraggiare il modello di business basato sulla competizione nei servizi.

207. Alla luce di quanto detto, l'Autorità non concorda con le posizioni espresse da Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia circa l'impossibilità di modulare la fornitura del WLR al grado di sviluppo dell'ULL, mentre è consapevole del fatto che l'attuale meccanismo di analisi dei mercati prevede già di per sé un limite temporale dei singoli obblighi, in quanto questi rimangono in vigore durante 18 mesi, salva la possibilità di revisione e verifica in capo all'Autorità qualora lo reputi necessario. Né la definizione di un obbligo limitato alle centrali aperte all'*unbundling* altera la definizione del mercato, dal momento che le condizioni di offerta (con la dominanza di Telecom Italia in tutte le aree, incluse quelle dove è aperto l'ULL) e di domanda non risultano significativamente differenziate sul territorio nazionale.

208. Infine, l'Autorità osserva che l'obbligo di offrire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso convive con quello dell'unbundling in diversi paesi europei (Irlanda, Regno Unito, Danimarca) e che altre autorità di regolamentazione europee (Anacom in Portogallo, ART in Francia, RTR in Austria, RegTP in Germania e PTS in Svezia) hanno deciso, nell'ambito delle analisi dei mercati dell'accesso destinati agli utenti finali, di introdurre il servizio di WLR.

209. L'Autorità è consapevole che la fornitura del servizio WLR richiede la definizione di complesse procedure e un'intensa attività di coordinamento tra gli operatori coinvolti, nonché la necessità di monitorare sulla negoziazione tra le parti e sullo sviluppo del prodotto, cosicché svolgerà un ruolo attivo nella predisposizione dei manuali del servizio.

210. L'Autorità ritiene conclusivamente di imporre a Telecom Italia l'obbligo di offrire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso ai sensi della normativa in materia di accesso (art. 49, comma 1, del Codice), e che tale servizio deve essere offerto, presso gli stadi di linea attualmente non aperti ai servizi di accesso disaggregato (*full unbundling* e *shared access*), secondo quanto stabilito dall'Autorità.[31]

[31] "Ai sensi dell'articolo 45, l'Autorità può imporre agli operatori di accogliere richieste ragionevoli di accesso ed autorizzare l'uso di determinati elementi di rete e risorse correlate, in particolare qualora verifichi che il rifiuto di concedere l'accesso o la previsione di termini e condizioni non ragionevoli di effetto equivalente ostacolerebbero lo sviluppo di una concorrenza sostenibile sul mercato al dettaglio e sarebbero contrari agli interessi dell'utente finale. Agli operatori può essere imposto, tra l'altro:…lett d) di garantire determinati servizi all'ingrosso necessari affinché terze parti possano formulare offerte; …". L'art. 45, richiamato al comma 1 dell'articolo 49 sancisce: "Qualora, in esito all'analisi del mercato

3.4.2. Obblighi in materia di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi

211. L'offerta del servizio di rivendita del canone all'ingrosso comprende l'affitto mensile della linea di accesso all'operatore alternativo, nonché la fornitura dei servizi di attivazione e trasferimento della linea e di altri servizi accessori.

212. I prezzi dei servizi in esame possono essere determinati a partire dai costi sostenuti per la loro fornitura oppure dal prezzo finale di vendita, adottando la metodologia *retail minus*. L'approccio basato sui costi richiede l'identificazione, in dettaglio, delle singole voci di costo, il cui valore è calcolato con un'analitica contabilità dei costi (per esempio, con una procedura *bottom-up* ispirata sul principio dei costi incrementali di lungo periodo). L'approccio *retail minus* determina il valore del servizio WLR depurando il prezzo del canone per l'utente finale dei costi sostenuti dall'incumbent per la commercializzazione del servizio al dettaglio. I due sistemi di formazione dei prezzi sono equivalenti se ogni voce di costo è correttamente imputata. Tuttavia, il metodo *retail minus* sembra preferibile, per la relativa semplicità di gestione e per una maggiore trasparenza, rispetto alle regole basate sui costi. Inoltre, il metodo *retail minus*, come rilevato dall'autorità di regolamentazione irlandese (Comreg), rappresenta "*a pragmatic means of introducing WLR to the market while accepting uncertainty concerning underlying costs*".[32]

213. Peraltro, le autorità di regolamentazione nazionali in Europa hanno adottato in prevalenza il metodo *retail minus*. Ad eccezione dell'autorità di regolazione britannica, che ha optato per la metodologia *cost plus*, le autorità irlandese, danese, tedesca, portoghese, austriaca, francese e svedese hanno adottato (o espresso l'intenzione di adottare) il metodo *retail minus* nella formazione del prezzo del servizio di rivendita del canone all'ingrosso.

214. In sintesi, l'Autorità ha individuato due metodologie per determinare i prezzi del servizio di rivendita del canone all'ingrosso e consentire la congrua remunerazione dei

---

realizzata a norma dell'articolo 19, un'impresa sia designata come detentrice di un significativo potere di mercato in un mercato specifico, l'Autorità impone, in funzione delle circostanze, gli obblighi previsti agli articoli 46 (obbligo di trasparenza – N.d.R), 47 (obbligo di non discriminazione – N.d.R), 48 (obbligo di separazione contabile – N.d.R), 49 (obbligo in materia di accesso e di uso di determinate risorse di rete – N.d.R) e 50 (obbligo in materia di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi– N.d.R)".

[32] Vedi Commission for communications regulation (ComReg), document No. 04/94 dell'1 settembre 2004, pag. 56.

servizi prestati all'operatore notificato, ovverosia quella *cost-based* e quella basata sul *retail minus*. Considerate le caratteristiche e le possibilità di implementazione immediata di ciascuna metodologia, l'Autorità intende adottare la metodologia basata sulla regola del *retail minus*.

8. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di adottare la metodologia retail minus per determinare i prezzi del servizio di rivendita del canone all'ingrosso e dei servizi accessori propedeutici alla commercializzazione dell'WLR?

Osservazioni degli operatori

215. Telecom Italia, considerata l'esigenza di realizzare delle procedure ad hoc per tale tipologia di servizio ed i costi aggiuntivi che ne derivano, ritiene "inadeguata una metodologia di determinazione del prezzo di tipo *retail minus*" e propende "per una metodologia di tipo *cost plus* che consenta il recupero di tutti i costi sostenuti per l'eventuale predisposizione e l'erogazione del servizio": la "fornitura del servizio WLR non comporterebbe, infatti, per Telecom Italia, solo dei "*minus*" associati ai risparmi di costi di commercializzazione, ma anche dei "*plus*" associati alle rilevanti attività da espletare per la realizzazione e la fornitura del nuovo servizio agli OLO (costi di *set up*)".

216. Fastweb ritiene che il riferimento di prezzo nella determinazione delle tariffe del servizio di *wholesale line rental* non possa essere costituito dal solo valore del canone mensile relativo alla fornitura del servizio di accesso disaggregato, ma debba tener conto di tutti i costi relativi alla fornitura da parte OLO del collegamento al cliente finale in modalità unbundling, ammontare largamente superiore ai 7,5€ di canone mensile.

217. Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia ritengono che "lo strumento del WLR avrebbe una maggior efficacia nel consentire l'apertura del mercato dell'accesso ai potenziali concorrenti se l'Autorità seguisse l'esempio dell'Ofcom nel Regno Unito implementando un principio di *cost based*". Tuttavia, "in pratica, un approccio *retail minus* appare comunque preferibile sia per la sua diffusa adozione in altri paesi, europei e non, che rende possibili *benchmark* internazionali, sia perché limita la possibilità che Telecom Italia ritardi strategicamente l'introduzione del WLR non rendendo disponibili le informazioni di costo con il dettaglio necessario per porre in essere un approccio *bottom-up* basato sui costi".

218. Eutelia, Tiscali e Wind concordano con l'adozione di una metodologia *retail*

minus per la determinazione del prezzo del servizio WLR, ma ritengono fondamentale che tale adozione sia abbinata all'introduzione di un test di prezzo che verifichi la replicabilità del nuovo servizio all'ingrosso nei confronti del servizio di *unbundling*.

Valutazione dell'Autorità

219. L'Autorità conferma la proposta di adottare la metodologia *retail minus* per la determinazione dei prezzi del servizio di rivendita del canone all'ingrosso (WLR), in quanto tale metodologia costituisce il modo più efficace e relativamente semplice di introdurre *ex-novo* il WLR nel mercato. L'Autorità ha considerato la possibilità di adottare una metodologia del tipo *cost-plus*, ma, come riconosciuto da molti operatori, tale metodologia richiederebbe una quantità di informazioni relativamente maggiore rispetto al *retail minus*, la cui acquisizione potrebbe ritardare, anche di molti mesi, la commercializzazione del servizio.

220. L'Autorità ritiene inoltre che la prima fase di attuazione fornirà tutte le informazioni e gli elementi necessari per un eventuale futuro passaggio alla metodo *cost-plus*, che tuttavia potrà avvenire solo nell'ambito di una nuova analisi del mercato, qualora l'obbligo di fornitura del WLR venisse confermato.

221. L'Autorità concorda peraltro con le valutazioni di quegli operatori che invitano a considerare tutti i costi sostenuti per l'eventuale predisposizione e l'erogazione del servizio, inclusi i costi di *set-up* del servizio.

222. In generale, l'Autorità individua, in via preliminare, le seguenti categorie di costi associati all'introduzione del WLR: a) i costi fissi legati alla costruzione dei database e degli altri strumenti necessari per gestire gli ordini provenienti dagli operatori alternativi (set-up del servizio); b) i costi fissi legati alla costruzione del rapporto bilaterale con il singolo operatore alternativo (set-up del rapporto commerciale); c) i costi una tantum per il trasferimento della linea; d) i costi ricorrenti legati alla gestione e all'amministrazione del singolo cliente ed alla fornitura della linea (inclusi i servizi accessori) su base mensile.

223. La metodologia *retail minus* è applicabile ai costi ricorrenti, in quanto nel mercato finale si formano i prezzi solo di questi servizi, mentre gli altri costi saranno determinati sulla base dei costi effettivamente sostenuti.

224. Al fine dell'individuazione delle diverse tipologie di costo e della loro valorizzazione, così come della definizione di tutti gli elementi attuativi per la determinazione del valore dell'intero sistema di WLR, l'Autorità intende istituire, entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, un tavolo tecnico. La

costituzione del tavolo tecnico appare necessaria per la più generale definizione degli aspetti di implementazione per la fornitura di un nuovo servizio. In particolare, il tavolo tecnico si dovrà occupare delle questioni relative alla definizione dei dettagli relativi ai contenuti ed alle modalità di implementazione del WLR e dei servizi accessori, della valorizzazione dei citati costi, della reportistica del servizio WLR, nonché della separazione contabile (*cfr. infra*).

----

225. L'approccio retail minus determina il valore del servizio WLR depurando il prezzo del canone per l'utente finale dei costi sostenuti dall'incumbent nella commercializzazione del servizio. Telecom Italia non deve sostenere, nel momento in cui non offre più il servizio di accesso all'utente finale, ad esempio, i costi di marketing e pubblicitari, i costi per lo sviluppo e la gestione dei prodotti, quelli relativi alle vendite e alle promozioni e i costi di fatturazione. La determinazione del valore di queste voci non è agevole in quanto Telecom Italia sostiene tali costi per la fornitura di diversi servizi. La contabilità regolatoria è un utile strumento per determinare tale valore.

226. Inoltre, il prezzo dell'WLR deve essere fissato tenendo in dovuta considerazione non solo il canone pagato dall'utente finale, ma anche il costo di noleggio mensile del doppino di rame acquisito in modalità ULL. Il prezzo relativo dell'WLR determina gli incentivi sia per promuovere la concorrenza basata sulle reti sia per stimolare la concorrenza tra servizi. La determinazione del prezzo relativo è basata su numerose informazioni concernenti le decisioni di investimento degli operatori nel mercato dell'accesso al dettaglio, che però le imprese difficilmente divulgano. Al fine di ovviare a questi problemi informativi, l'Autorità può fare riferimento alle soluzioni adottate dalle altre autorità europee di regolamentazione in materia di accesso alla rete fissa.

9. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di fissare lo sconto (minus), sulla base delle informazioni desunte dal sistema di contabilità regolatoria e tenendo in considerazione le decisioni adottate dalle ANR europee? Si indichi altresì il valore dello sconto ritenuto più appropriato.

Osservazioni degli operatori

227. Telecom Italia “ritiene che la mera definizione del prezzo del WLR sulla base di uno sconto sul prezzo retail non consenta di remunerare i costi totali sostenuti per la fornitura del servizio wholesale nel suo complesso” e evidenzia che “le informazioni della separazione contabile, non potendo considerare i costi di attività non ancora sostenute, non sono in grado di fornire indicazioni per la fissazione del prezzo del WLR; pertanto, l’eventuale determinazione del prezzo del WLR richiederà valutazioni specifiche, che dovranno basarsi su una dettagliata analisi delle attività sottostanti”. “Le specificità dei diversi paesi della UE rendono inoltre non “proporzionato” né utilizzabile il ricorso a metodologie di *benchmarking* europeo per la determinazione del prezzo del WLR.”

228. Gli altri operatori, ed in particolare Eutelia, Tiscali e Wind, rimandano a quanto esposto in risposta alla domanda n. 8.

Valutazione dell’Autorità

229. L’Autorità - considerata la doppia natura dei costi necessari alla fornitura del sistema del WLR, ovvero i costi ricorrenti associati all’affitto mensile della linea di accesso e i costi fissi associati all’impianto del servizio di rivendita del canone all’ingrosso – ha determinato i seguenti valori.

230. Per quanto riguarda il servizio di rivendita del canone all’ingrosso, inteso come l’affitto mensile della linea di accesso, l’Autorità, sulla base di un *benchmark* internazionale limitato ai Paesi europei che hanno introdotto e disciplinato il servizio di WLR, nonché tenuto conto degli attuali prezzi dei servizi di unbundling, ritiene congruo fissare un valore del *minus* pari al 12% così da sviluppare una maggiore competizione nel mercato dell’accesso senza – al contempo – disincentivare lo sviluppo dell’*unbundling*. Tale percentuale è unica e sia applica indistintamente a tutte le tipologie di canone sia residenziale che non residenziale.

231. Per quanto riguarda i costi fissi ed una tantum associati all’impianto del servizio di rivendita del canone all’ingrosso, l’esatta quantificazione dei relativi prezzi verrà calcolata, a valle dell’istituzione del tavolo tecnico, in seguito all’implementazione delle procedure di offerta del servizio, anche in ragione del numero e delle caratteristiche degli operatori che manifesteranno l’interesse alla commercializzazione del WLR.

3.4.3. Obbligo di non discriminazione

232. L'operatore di rete che detiene un significativo potere nel mercato dell'accesso potrebbe attuare, nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso, condizioni discriminatorie volte a mettere in una posizione di vantaggio la divisione commerciale interna e ad alterare la concorrenza tra gli operatori alternativi. Gli obblighi in materia di controllo dei prezzi impediscono l'attuazione di forme di discriminazione basate sulla manovra delle condizioni economiche. Tuttavia, Telecom Italia potrebbe fornire informazioni parziali, con un diverso grado di accuratezza o con una diversa tempistica, e servizi di diversa qualità a seconda dell'acquirente. Inoltre, l'operatore di rete potrebbe introdurre clausole vessatorie e imporre nei contratti di fornitura condizioni sproporzionate e eccessivamente onerose in termini, ad esempio, di depositi a titolo di cauzione e di controlli delle capacità finanziarie. Tali contratti potrebbero contenere penalità (eccessive) in caso di recesso e ostacoli di natura amministrativa all'interruzione del rapporto.

233. L'Autorità pertanto intende imporre un obbligo di non discriminazione nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso. L'art. 10 della direttiva accesso recita che "gli obblighi di non discriminazione garantiscono, in particolare, che l'operatore applichi condizioni equivalenti in circostanze equivalenti nei confronti di altre imprese che offrono servizi equivalenti, e inoltre che esso fornisca a terzi servizi e informazioni garantendo condizioni e un livello di qualità identici a quelli che assicura per i propri servizi o per i servizi delle proprie società consociate o dei propri partner commerciali."

234. In particolare, l'Autorità ritiene opportuno imporre a Telecom Italia l'obbligo di pubblicare sul proprio sito web il contratto standard di fornitura del servizio di rivendita dell'accesso all'ingrosso. Il contratto dovrà contenere:

a) i termini di inizio e fine del contratto, con incluse le motivazioni e i tempi previsti per recedere dal rapporto, sia da parte del venditore che dell'acquirente;
b) le condizioni tecniche di fornitura del servizio;
c) le modalità di gestione, incluse le procedure di richiesta di attivazione del servizio da parte dell'acquirente e i tempi massimi di evasione delle richieste da parte del venditore;
d) le modalità d'uso del servizio;
e) le norme relative ai diritti di proprietà intellettuale;
f) le condizioni economiche, le modalità e i termini di pagamento, le garanzie (depositi etc.) richieste.

10. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di imporre l'obbligo di non discriminazione nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso in capo a Telecom Italia e in particolare l'obbligo di pubblicare, con il grado di dettaglio previsto al paragrafo 234, il contratto di fornitura del servizio in esame?

11. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di imporre l'obbligo di trasparenza nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso in capo a Telecom Italia e in particolare di includere le condizioni economiche e tecniche, con il grado di dettaglio previsto al paragrafo 248, nell'Offerta di riferimento pubblicata annualmente?

235. In considerazione della stretta interconnessione tra le due questione poste con le domande 10 e 11, nonché del fatto che alcuni operatori hanno risposto unitamente alle medesime domande, si è preferito dare conto di questi aspetti in forma congiunta.

Osservazioni degli operatori

236. Telecom Italia ritiene che i principi di non discriminazione e trasparenza potrebbero trovare attuazione attraverso l'adozione delle misure indicate dall'Autorità.

237. Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia concordano con l'orientamento dell'Autorità di imporre gli obblighi di non discriminazione e trasparenza nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso in capo a Telecom Italia. Tuttavia la pubblicazione del contratto standard risponde ad una necessità di trasparenza: "Come garanzia all'obbligo di non discriminazione si reputa necessaria, in virtù del principio di trasparenza, la pubblicazione periodica da parte di Telecom Italia di statistiche/indicatori di performance, stabiliti da codesta Autorità, nella fornitura delle linee analogiche e digitali sia alle proprie divisioni commerciali che agli altri operatori attraverso il WLR con un dettaglio tale che dimostri come la qualità del servizio usufruito dai concorrenti sia la stessa fornita al proprio interno". Gli operatori ritengono altresì auspicabile l'apertura di un tavolo tecnico per definire le modalità attuative della fornitura del servizio di WLR.

238. Eutelia, Tiscali e Wind "condividono l'orientamento dell'Autorità circa l'imposizione degli obblighi di non discriminazione e di trasparenza nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso in capo a Telecom Italia secondo quanto riportato nei relativi paragrafi, ma ritengono sia necessario precisare meglio alcune condizioni a riguardo. Infatti, se da un lato è assolutamente condivisibile la proposta di imposizione di tali obblighi all'operatore dominante, è però, dall'altro lato, importante che essi vengano specificati con un livello di dettaglio adeguato, al fine di evitare contenziosi interpretativi che potrebbero rallentare l'uso del servizio". In particolare,

Eutelia, Tiscali e Wind si soffermano su “le problematiche legate al servizio WLR, soprattutto in relazione alla gestione delle numerazioni non geografiche, al fine di dettagliare al meglio le specifiche necessarie nei contratti”.

Valutazione dell’Autorità

239. L’Autorità ritiene opportuno introdurre obblighi di trasparenza e non discriminazione in capo all’operatore notificato. In primo luogo, l’introduzione dell’obbligo di trasparenza nella fornitura del servizio WLR appare necessario in quanto Telecom Italia, in virtù del significativo potere detenuto nei mercati rilevanti, potrebbe astenersi dal fornire determinate informazioni oppure potrebbe dare informazioni parziali, con un diverso grado di accuratezza o con una diversa tempistica, agli operatori alternativi. Tale comportamento impedirebbe il corretto funzionamento del mercato e ostacolerebbe l’azione degli operatori alternativi. Al fine di scongiurare l’attuazione delle suddette pratiche anticompetitive, l’Autorità ritiene quindi necessario introdurre un obbligo di trasparenza in capo a Telecom Italia nella fornitura del servizio di rivendita del canone all’ingrosso.

240. In secondo luogo, Telecom Italia dovrà applicare condizioni equivalenti in circostanze equivalenti nei confronti delle altre imprese che offrono servizi equivalenti, e dovrà inoltre fornire a terzi servizi e informazioni garantendo condizioni e un livello di qualità identici a quelli che assicura per i propri servizi. L’obiettivo dell’Autorità nell’introduzione dell’obbligo di non discriminazione è quello di evitare che vengano attuate pratiche discriminatorie volte ad alterare la concorrenza tra gli operatori alternativi ed a mettere in una posizione di vantaggio la divisione commerciale interna di Telecom Italia.

241. La pubblicazione del contratto standard di fornitura del servizio WLR contribuisce a garantire, da un lato, la trasparenza negli scambi commerciali, e dall’altro, le medesime condizioni economiche e tecniche ai diversi operatori alternativi che fanno richiesta del servizio.

242. Con riferimento al duplice ruolo di Telecom Italia, di fornitore dei servizi intermedi e di competitore nel mercato dei servizi finali, l’Autorità concorda con gli operatori alternativi a Telecom Italia sulla necessità di introdurre ulteriori obblighi rispetto alla pubblicazione del contratto standard di fornitura, e ritiene necessario prevedere misure specifiche relative ai tempi di transizione nel passaggio dei clienti da Telecom Italia all’operatore alternativo, ed impedire che Telecom Italia ostacoli la migrazione dei clienti ai servizi degli altri operatori.

243. In particolare, l'Autorità vuole imporre a Telecom Italia l'obbligo di presentare un'Offerta di riferimento per il WLR e i servizi accessori pubblicata annualmente in cui saranno incluse tutte le informazioni relative alle condizioni economiche e tecniche relative alla fornitura del servizio di rivendita del WLR. La lista completa delle informazioni rilevanti emergerà al momento della definizione dettagliata del processo di fornitura del WLR, a valle del lavoro che sarà compiuto dal citato tavolo tecnico. In generale, l'Offerta di riferimento dovrà contenere una descrizione del servizio offerto, articolata nelle varie componenti, e una descrizione delle condizioni economiche e tecniche, inclusi i prezzi.

244. Al fine di permettere la verifica della non discriminazione interna-esterna, Telecom Italia dovrà definire inoltre un apposito Service Level Agreement e presentare adeguata e periodica reportistica all'Autorità che documenti i tempi di fornitura, ripristino, disattivazione e disponibilità di tutti i servizi WLR usati internamente dalle proprie divisioni commerciali. Tale reportistica, da presentarsi semestralmente, dovrà evidenziare tempi medi ed il 95° percentile dei tempi effettivamente forniti, nonché i tempi previsti nelle offerte di servizi intermedi e garantiti internamente alle divisioni commerciali, evidenziando, tra l'altro:

a. Volume di ordinativi ricevuti;
b. Volume di ordinativi rifiutati;
c. Tempo medio tra ricezione dell'ordinativo e accettazione da parte di TI;
d. Tempo medio tra accettazione dell'ordinativo e attivazione del servizio;
e. Percentuale di linee che hanno subito danni in un specifico periodo;
f. Tempo medio tra apertura di ticket per guasto e chiusura guasto.

245. Altri aspetti concernenti le informazioni che dovranno essere fornite da Telecom Italia saranno comunque disciplinati nell'ambito del citato tavolo tecnico istituito a valle della presente delibera.

3.4.4. Obbligo di trasparenza

246. Telecom Italia, in virtù del significativo potere detenuto nel mercato rilevante, potrebbe astenersi dal fornire determinate informazioni oppure potrebbe dare informazioni parziali, con un diverso grado di accuratezza o con una diversa tempistica, agli operatori alternativi. Tale comportamento impedirebbe il corretto funzionamento del mercato e ostacolerebbe l'azione degli operatori alternativi.

247. L'Autorità pertanto intende imporre un obbligo di trasparenza nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso. L'art. 9 della direttiva accesso recita come segue: "1. Le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre ai sensi

dell'articolo 8 obblighi di trasparenza in relazione all'interconnessione e/o all'accesso, obbligando gli operatori a rendere pubbliche determinate informazioni quali informazioni di carattere contabile, specifiche tecniche, caratteristiche della rete, termini e condizioni per la fornitura e per l'uso, e prezzi. 2. In particolare, quando un operatore è assoggettato ad obblighi di non discriminazione, le ANR possono esigere che egli pubblichi un'offerta di riferimento sufficientemente disaggregata per garantire che le imprese non debbano pagare per risorse non necessarie ai fini del servizio richiesto e in cui figuri una descrizione delle offerte suddivisa per componenti in funzione delle esigenze del mercato, corredata dei relativi termini, condizioni e prezzi. L'autorità nazionale di regolamentazione può tra l'altro imporre modifiche alle offerte di riferimento per dare effetto agli obblighi imposti ai sensi della presente direttiva."

248. In particolare, l'Autorità ritiene opportuno imporre a Telecom Italia l'obbligo di includere nell'Offerta di riferimento pubblicata annualmente le informazioni relative alla condizioni economiche e tecniche relative alla fornitura del servizio di rivendita dell'accesso all'ingrosso. Il grado di dettaglio minimo richiesto è il seguente:

a) procedure di ordinazione, dettagliate per singolo servizio (PSTN e ISDN), per tipologia di richiesta (ad esempio attivazione di una nuova linea o di una linea aggiuntiva, potenziamento della linea esistente e infine trasferimento della linea);
b) procedure per l'acquisizione di informazioni tecniche (ad esempio, relative all'identificazione della linea);
c) procedure per la fatturazione e gestione dei crediti;
d) gestione delle informazioni rilevanti per il cliente (customer enquiry process, customer authorisation form);
e) service level agreement.

11. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di imporre l'obbligo di trasparenza nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso in capo a Telecom Italia e in particolare di includere le condizioni economiche e tecniche, con il grado di dettaglio previsto al paragrafo 248, nell'Offerta di riferimento pubblicata annualmente?

249. In considerazione della stretta interconnessione tra le due questione poste con le domande 10 e 11, nonché del fatto che alcuni operatori hanno risposto unitamente alle medesime domande, si è preferito dare conto di questi aspetti in forma congiunta (*vedi supra*)

3.4.5. Obbligo di separazione contabile

250. Gli obblighi di trasparenza e non discriminazione, regole che l'Autorità intende imporre nella fornitura del servizio di rivendita all'ingrosso del canone, producono effetti positivi sulla competitività del mercato: facilitano le contrattazioni, riducono i margini di contenzioso, garantiscono le medesime informazioni agli operatori che chiedono accesso alle reti. Al fine di agevolare la verifica dell'osservanza dei suddetti obblighi e di individuare eventuali pratiche tariffarie predatorie, prezzi eccessivi o sussidi incrociati abusivi, l'Autorità ritiene opportuno imporre l'obbligo di separazione contabile in relazione alle attività di accesso e di interconnessione.

251. L'obbligo di separazione contabile si configura come uno strumento complementare a quelli di non discriminazione e trasparenza, in quanto, nell'ambito di un'impresa multiprodotto, solo una contabilità industriale che imputi i diversi costi di produzione ai singoli servizi consente il monitoraggio delle condizioni economiche.

252. Pertanto, risulta necessario che l'operatore dominante predisponga un sistema di contabilità separata per i servizi di accesso al fine di mettere in evidenza le componenti di costo pertinenti ai servizi in esame, distinte anche da quelle relative alla fornitura di servizi che utilizzano le tecnologie R-LAN, e consentirne la certificazione da parte di un revisore indipendente.

253. I costi dei servizi di accesso devono essere determinati considerando i costi di ammortamento, costi del personale e costi esterni relativi ai soli cespiti necessari per la fornitura del servizio di accesso in rame. Vanno, pertanto, escluse le componenti di costo non necessarie alla realizzazione del servizio stesso.

12. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di imporre l'obbligo di separazione contabile in capo a Telecom Italia nella fornitura dei servizi di accesso?

Osservazioni degli operatori

254. Telecom Italia ribadisce la propria contrarietà all'imposizione dell'obbligo di separazione contabile sui mercati retail in quanto non previsto dalla Direttiva Servizio Universale. La società conferma inoltre la propria contrarietà all'imposizione dell'obbligo di vendita all'ingrosso del canone e, di conseguenza, dell'eventuale obbligo di separazione contabile per tale servizio.

255. Fastweb condivide l’orientamento espresso dall’Autorità, mentre Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia, condividendo anch’essi tale orientamento, chiedono che l’Autorità assicuri la pubblicazione tempestiva di informazioni contabili dettagliate relative all’Aggregato Regolatorio Accesso.

256. Eutelia, Tiscali e Wind condividono l’orientamento dell’Autorità di imporre l’obbligo di separazione contabile in capo a Telecom Italia nella fornitura dei servizi di accesso, in quanto ritengono che tale obbligo costituisca uno “strumento complementare” necessario in tutti i mercati in cui l’operatore ex-monopolista risulti ancora dominante e dunque notificato come SMP. Gli operatori rimandano alla risposta fornita alla domanda n. 16 per la specifica delle caratteristiche che, a loro giudizio, devono costituire quest’obbligo.

Valutazione dell’Autorità

257. L’Autorità ha proposto l’introduzione dell’obbligo di separazione contabile relativamente al servizio WLR al fine di agevolare la verifica dell’osservanza degli obblighi di non discriminazione e trasparenza. L’obiettivo perseguito è quello di definire una contabilità industriale che imputi i diversi costi di produzione ai singoli servizi e, di conseguenza, disporre delle informazioni necessarie per monitorare le condizioni economiche e tecniche del WLR.

258. L’Autorità, anche in considerazione del fatto che tutti gli operatori alternativi a Telecom Italia hanno condiviso le valutazioni esposte nell’ambito della domanda in esame, conferma l’intenzione di imporre l’obbligo di separazione contabile per il servizio WLR.

259. A differenza di quanto sostenuto da Telecom Italia, l’imposizione dell’obbligo di separazione contabile e, in generale, di fornitura del WLR è pienamente legittima perché questa viene introdotta (come esposto in precedenza) ai sensi dell’articolo 49, comma 1, del Codice, che afferma testualmente: “Ai sensi dell'articolo 45, l’Autorità può imporre agli operatori di accogliere richieste ragionevoli di accesso ed autorizzare l'uso di determinati elementi di rete e risorse correlate, in particolare qualora verifichi che il rifiuto di concedere l'accesso o la previsione di termini e condizioni non ragionevoli di effetto equivalente ostacolerebbero lo sviluppo di una concorrenza sostenibile sul mercato al dettaglio e sarebbero contrari agli interessi dell'utente finale. Agli operatori può essere imposto, tra l'altro: …lett. d) di garantire determinati servizi all'ingrosso necessari affinché terze parti possano formulare offerte; …”.

260. Ciò posto, Telecom Italia sarà tenuta a produrre la propria proposta di contabilità regolatoria in accordo alle previsioni di cui alla presente delibera entro e non oltre trenta giorni dalla notifica del provvedimento; ciò anche in considerazione della necessità di

introdurre con tempestività il WLR in Italia. In coerenza con quanto disciplinato negli altri mercati rilevanti del settore delle comunicazioni elettroniche così come individuati dalla Commissione europea (in particolare mercati 11 e 12) Telecom Italia adotterà per l'aggregato regolatorio accesso il criterio contabile dei costi storici (HCA).

261. Con riguardo alla tempistica, l'Autorità ritiene che entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento debba essere, come detto, istituito un tavolo tecnico che avrà, tra l'altro, l'obiettivo di:

a. definire i dettagli relativi ai contenuti ed alle modalità di implementazione del WLR e dei servizi accessori;
b. identificare tutti gli elementi che compongono lo SLA e la relativa reportistica del WLR e dei servizi accessori;
c. analizzare gli aspetti di contabilità regolatoria inerenti il WLR e i servizi accessori;
d. risolvere le eventuali problematiche relative ai servizi legati al WLR, quali la fatturazione delle chiamate verso le numerazioni non geografiche e la fruibilità dei servizi di segreteria telefonica.

262. In ogni caso, entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, Telecom Italia è tenuta a presentare la propria Offerta di riferimento del servizio WLR per l'anno 2006.

263. L'Autorità approverà, eventualmente con modifiche, la proposta di Telecom Italia anche tenendo conto delle risultanze del tavolo tecnico.

264. A regime, Telecom Italia sarà tenuta a pubblicare su base annuale, entro il 31 ottobre di ciascun anno, l'Offerta di riferimento relativa all'anno successivo.

LIVELLO RETAIL

3.4.6. Il quadro regolamentare

265. Al fine di tutelare gli utenti finali e la concorrenza all'interno dei mercati definiti nel capitolo 2 della presente proposta di provvedimento, l'Autorità ritiene di

imporre nei confronti dell'operatore detentore di significativo potere di mercato obblighi volti a:

a. prevenire l'applicazione ai servizi al dettaglio di prezzi eccessivi;

b. impedire la fissazione di prezzi predatori che limitino la concorrenza;

c. proibire l'aggregazione di offerte di servizi che abbiano per effetto la restrizione della concorrenza;

d. garantire la trasparenza e la pubblicazione delle informazioni e delle condizioni di offerta.

266. L'efficace applicazione di tali obblighi presuppone anche la definizione di adeguati sistemi di contabilità dei costi e di separazione contabile, di cui al punto 3.4.5, finalizzati a verificare la non discriminazione e la parità di trattamento interna-esterna, nonché di obblighi di comunicazione anticipata delle condizioni di offerta dei servizi.

267. L'Autorità, tenuto conto dei rimedi introdotti ai sensi del regime ONP (ancora in vigore, ai sensi dell'articolo 16 della direttiva Servizio Universale recepita dall'art. 66 del Codice) ed anche alla luce degli esiti delle analisi effettuate sui mercati oggetto della presente analisi, ritiene opportuno riconfermare tali obblighi apportando, tuttavia, delle integrazioni.

3.4.7. Obbligo di non applicare prezzi eccessivi. Il regime di price cap.

268. Con la delibera n. 171/99 i prezzi dei servizi di accesso e di telefonia vocale praticati da Telecom Italia sono stati assoggettati per il triennio 2000-2002 a un meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi massimi (*price cap*), con l'obiettivo di stimolare, nella fase di transizione verso un mercato concorrenziale, la rimodulazione dei prezzi dell'operatore ex-monopolista, laddove le dinamiche competitive risultavano ancora embrionali, ed ottenere, al contempo, livelli di prezzo volti a tutelare la clientela che utilizzava le offerte generalizzate. Il meccanismo di funzionamento del *price cap* è stato successivamente rivisto con le delibere n. 847/00/CONS e n. 469/01/CONS.

269. Allo scadere del primo triennio di applicazione del meccanismo, l'Autorità con la delibera n. 289/03/CONS ha rilevato, sulla base delle analisi di mercato condotte, la necessità di mantenere per il periodo 2003-2006 gli obblighi di controllo dei prezzi massimi dei servizi al dettaglio di telefonia vocale, con l'impegno di rivedere l'intera

materia alla luce degli esiti delle analisi di mercato previste dal nuovo quadro normativo (art. 6, comma 1, della delibera n. 289/03/CONS).

270. In ragione del differente grado di sviluppo concorrenziale dei diversi servizi sottoposti al vincolo di *price cap*, si è peraltro provveduto a modificare la composizione dei panieri di riferimento.

271. Conseguentemente, la soluzione adottata è stata quella di definire tre panieri distinti (servizi di accesso, servizi a traffico commutato e chiamate fisso-mobile), la cui valorizzazione, effettuata con i prezzi del listino generalizzato e pesata attraverso i rispettivi panieri di consumo, è stata sottoposta ad uno specifico *price cap*, elaborato sulla base delle condizioni concorrenziali presenti nel relativo segmento.

272. In particolare, per quanto riguarda il paniere dei servizi di accesso, composto dai contributi di attivazione e/o trasloco della linea (PSTN e ISDN) e dai canoni di abbonamento (PSTN e ISDN), e distinto tra clientela residenziale e affari, con la delibera n. 289/03/CONS è stato introdotto un *cap* annuale pari a IPC – 0%, e, relativamente al sottoinsieme costituito dai canoni di abbonamento per clienti residenziali, un *sub cap* pari a IPC – IPC (c.d. "di salvaguardia"), onde evitare che, in caso di eventuali cambiamenti del contesto concorrenziale, Telecom Italia potesse incrementare i propri prezzi al dettaglio e trarre maggiore profitti a danno dell'utenza finale. L'introduzione del sub cap è risultata necessaria in quanto l'Autorità ha registrato che nel periodo precedente l'approvazione della delibera, gli aumenti dei prezzi dei servizi di accesso sono stati concentrati, prevalentemente, sui canoni di abbonamento della clientela residenziale.

273. Sulla base di quanto premesso, e alla luce delle risultanze delle analisi dei mercati dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, che individuano mercati dell'accesso distinti per i clienti residenziali e quelli non residenziali, l'Autorità ritiene necessario mantenere la distinzione dei panieri operata in base alla tipologia degli utenti. Ciascun paniere è composto dai contributi di attivazione e/ trasloco della linea (PSTN e ISDN) e dai canoni di abbonamento (PSTN e ISDN).

274. Peraltro, le analisi di mercato e la valutazione concernente la sussistenza di un'impresa dominante nei due mercati rilevanti accertano che l'attuale struttura del mercato dei servizi di accesso retail continua ad essere caratterizzata da una sostanziale situazione di limitata concorrenza, con il mantenimento di una quota di mercato molto elevata da parte di Telecom Italia. Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno mantenere un meccanismo di controllo dei prezzi basato sul price cap, volto a impedire a Telecom Italia la possibilità di praticare prezzi eccessivi nella fornitura dei servizi di accesso agli utenti finali.

275. Per quanto riguarda la determinazione del cap, ovverosia del vincolo alla variazione percentuale annuale consentita per i prezzi dei servizi di accesso, l'Autorità osserva che i dati contenuti nell'ultimo bilancio di contabilità regolatoria disponibile dimostrano la presenza di elevati margini di profitto nella fornitura di tali servizi da parte di Telecom Italia, sia per i clienti residenziali che per i clienti non residenziali. Ne deriva che la fissazione di un vincolo più stringente in capo a Telecom Italia non comprometterebbe la redditività delle attività in esame, e si risolverebbe in una maggiore tutela dei consumatori.

276. Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno fissare in IPC – IPC i valori relativi alle variazioni percentuali annuali programmate dei panieri dei servizi di accesso, sia per gli utenti residenziali che non residenziali.

13. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di consentire la variazione percentuale annuale programmata per i prezzi dei servizi, destinati sia agli utenti residenziali sia agli utenti non residenziali, contenuti nei panieri dell'accesso nella misura di IPC – IPC?

Osservazioni degli operatori

277. Telecom Italia non condivide l'orientamento dell'Autorità di definire la variazione percentuale annuale programmata per i prezzi dei servizi, destinati sia agli utenti residenziali sia agli utenti non residenziali, dei panieri dell'accesso nella misura di IPC – IPC. Inoltre, Telecom Italia richiede che il differente grado di concorrenza registrato nei mercati dei clienti residenziali e non residenziali debba trovare riscontro in una conseguente differenziazione delle misure regolamentari, sia in termini di tipologia di *remedies* (*price cap*) che di limiti di prezzo (*cap*). Telecom Italia ritiene che lo sviluppo dello scenario competitivo sia tale da consentire l'eliminazione del meccanismo di price cap già nella presente tornata di analisi di mercato (come del resto già accaduto in numerosi paesi della UE15).

278. Eutelia, Tiscali e Wind, nonché Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia, condividono la proposta dell'AGCOM di imporre un "*safeguard cap*" sul paniere dei servizi di accesso per clienti residenziali e non residenziali. Anche gli altri operatori intervenuti in risposta alla consultazione pubblica (Fastweb, Rita e MCI) condividono l'orientamento dell'Autorità di consentire la predetta variazione percentuale annuale programmata per i prezzi dei servizi di accesso.

Valutazione dell'Autorità

279. Le analisi dei mercati dell'accesso alla rete telefonica pubblica e le valutazioni concernenti la sussistenza di un'impresa dominante nei due mercati rilevanti accertano che l'attuale struttura dei mercati dei servizi di accesso retail è caratterizzata da una sostanziale situazione di limitata concorrenza, con il mantenimento di una quota di mercato molto elevata, superiore al 90%, in capo all'operatore storico. La struttura concorrenziale dei mercati in esame – che presenta peraltro caratteristiche di stabilità nel tempo - non è tale da impedire a Telecom Italia di applicare prezzi dei servizi al dettaglio eccessivamente gravosi per i consumatori finali. Inoltre, tale assetto concorrenziale, caratterizzato da una elevatissima concentrazione (basti pensare che l'indice di Herfindahl-Hischmann è comunque superiore a 8.700 punti), è comune ad entrambi i mercati oggetto della presente analisi.

280. Pertanto, a differenza di quanto sostenuto da Telecom Italia, l'Autorità ritiene necessario mantenere una forma di controllo regolamentare dei prezzi al fine di tutelare i consumatori. In tal senso il meccanismo di *price cap*, forma quest'ultima di regolamentazione basata su una variazione percentuale programmata dei prezzi dei beni scambiati nel mercato, appare lo strumento più idoneo a massimizzare il benessere sociale. Tale strumento risulta infatti particolarmente adeguato alle condizioni dei mercati in esame in quanto, nel fissare un limite superiore ai prezzi (ovvero per il tasso di crescita degli stessi), da un lato, fornisce sufficienti garanzie nel controllo dei prezzi e, dall'altro lato, concede all'impresa regolata una certa libertà nel fissare i prezzi dei singoli servizi offerti.

281. Per quanto riguarda l'individuazione dei beni sottoposti al vincolo dei prezzi, l'Autorità osserva che i panieri derivano direttamente dalla definizione dei mercati dell'accesso fornite in precedenza. Dal momento che i mercati merceologici rilevanti sono quello dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e quello dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali, l'Autorità ha distinto i panieri in base alla tipologia degli utenti.

282. Proprio in virtù dello stretto legame tra la definizione del perimetro merceologico (e geografico) del mercato e la dimensione del paniere dei servizi sottoposti al vincolo del price cap, l'Autorità non ritiene corretto ampliare l'insieme dei servizi disciplinati sottoposti al vincolo di *price cap* a servizi che non appartengono al mercato dell'accesso. Pertanto, ciascun paniere è composto dai contributi di attivazione e/o trasloco della linea (PSTN e ISDN) e dai canoni di abbonamento (PSTN e ISDN).

283. Per quanto riguarda la determinazione del *cap*, ovverosia del limite massimo di variazione percentuale annuale consentita per i prezzi dei servizi di accesso, l'Autorità osserva che i prezzi dell'accesso praticati da Telecom Italia consentono il pieno recupero dei costi sottostanti il servizio, inclusa una congrua remunerazione del capitale investito. Il meccanismo di controllo della variazione percentuale annuale programmata dei prezzi dei servizi di accesso deve pertanto garantire una fondamentale stabilità dei prezzi nel corso dei prossimi anni.

284. Per quanto riguarda i servizi di accesso destinati ai clienti residenziali, l'Autorità conferma nella misura di IPC – IPC il valore relativo alla variazione percentuale annuale programmata del paniere dei servizi di accesso destinati ai clienti residenziali.

285. Invece, per i servizi di accesso alla rete telefonica pubblica destinati ai clienti non residenziali, l'Autorità ritiene che, al fine di sostenere la competizione di medio-lungo periodo, ossia quella basata sullo sviluppo di proprie infrastrutture, sia possibile un parziale allentamento del vincolo di *price cap* precedentemente proposto in IPC-IPC, riportandolo alla situazione vigente, ossia IPC-0. In altri termini, la dinamica di competizione di prezzo che ne risulta, consentendo maggiori margini di profittabilità agli operatori, permette ai concorrenti di Telecom Italia di acquisire risorse addizionali, necessarie alla loro strategia di investimento in infrastrutture.

286. L'Autorità ritiene infine che il controllo dei prezzi realizzato con il meccanismo del *price cap* nella misura appena indicata sia proporzionato in quanto impedisce la formazione di prezzi ingiustificatamente elevati e si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi. Inoltre, i costi di attuazione di tale obbligo sono molto contenuti e sicuramente inferiori ai benefici che ne scaturiscono.

----

287. Il regime di controllo dei prezzi dei servizi inclusi nel presente provvedimento rimane in vigore fino allo svolgimento di una nuova analisi di mercato, che, ai sensi dell'art. 19, comma 2, del Codice, sarà effettuata "a seguito di ogni aggiornamento della raccomandazione, entro novanta giorni dalla loro pubblicazione" e "in ogni caso, ogni diciotto mesi".

288. In questa sede, l'Autorità ribadisce che, come affermato nella suddetta delibera, "qualora si riscontri un'effettiva e capillare disponibilità sull'intero territorio nazionale di soluzioni di accesso *wholesale*, basate principalmente su servizi di accesso

disaggregato, ovvero su altre soluzioni complementari di accesso *wholesale* e tali da assicurare la presenza sul mercato di offerte finali di accesso da parte di altri operatori economicamente sostenibili", l'Autorità potrà valutare l'opportunità di procedere all'allentamento dei vincoli imposti a tutela della clientela residenziale e non residenziale.

14. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di mantenere gli obblighi concernenti la durata del meccanismo di price cap fino al completamento delle successive analisi di mercato da effettuare con le modalità e i tempi previsti dall'art. 19 del Codice?

Osservazioni degli operatori

289. Telecom Italia auspica - qualora non venga accolta la richiesta di abrogazione dell'attuale meccanismo di price cap – "l'introduzione di una "sunset clause", che stabilisca l'abrogazione definitiva del price cap (comunque modificato rispetto a quello vigente, come specificato in precedenza) al termine del periodo 2003-06 stabilito dalla delibera 289/03/CONS e dalla delibera 47/03/CONS. In ogni caso, Telecom Italia non ritiene ammissibile una variazione in senso peggiorativo del meccanismo di price cap in vigore, attraverso l'introduzione di ulteriori vincoli; al contrario, si ritiene che sussistano tutte le condizioni per attenuare i vincoli di cap secondo le modalità esposte in precedenza, tenendo anche conto della regolamentazione a livello il mercato wholesale e dello sviluppo dei principali operatori concorrenti".

290. Eutelia, Tiscali e Wind nonché Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia ritengono "ragionevole ipotizzare che la sussistenza di una effettiva e capillare disponibilità sul territorio nazionale di soluzioni di accesso wholesale" non possa ragionevolmente verificarsi nei prossimi diciotto mesi sia attraverso soluzioni di accesso disaggregato (in considerazione degli attuali tassi di crescita), sia attraverso soluzioni di accesso wholesale alternative ipotizzate nel presente documento (WLR) che richiederanno ragionevolmente tempi non brevi per la effettiva implementazione. Alla luce di quanto sopra gli operatori condividono l'orientamento dell'Autorità.

Valutazione dell'Autorità

291. L'articolo 19, comma 2, del Codice sancisce che le analisi di mercato sono effettuate: "…b) a seguito di ogni aggiornamento delle raccomandazioni, entro novanta giorni dalla loro pubblicazione; c) in ogni caso, ogni diciotto mesi".

292. Il Codice pertanto stabilisce il limite massimo di validità degli obblighi imposti a seguito delle analisi di mercato. L'Autorità avrebbe modo dunque di modulare gli obblighi esclusivamente nell'ambito dell'orizzonte temporale di riferimento della presente analisi.

293. Ciò considerato, l'Autorità non concorda con la richiesta di Telecom Italia circa l'introduzione di una "*sunset clause*", che stabilisca l'abrogazione definitiva del *price cap*. Infatti, come ripetutamente esposto nel corso della presente analisi, Telecom Italia, nonostante il processo di liberalizzazione del settore, detiene ancora una posizione di assoluto controllo – stabile nel tempo - dei mercati dell'accesso, sia a monte (mercato 11) che a valle (mercati 1-2). Inoltre, le misure regolamentari individuate nell'ambito del presente provvedimento, data la complessità delle procedure di implementazione del servizio di WLR e i tempi necessari per la sua commercializzazione, richiedono un adeguato intervallo temporale per dispiegare pienamente gli effetti pro-competitivi al cui scopo sono state introdotte.

----

294. Le modalità applicative del meccanismo di *price cap* per i servizi di accesso e di traffico stabiliscono, come previsto dall'Autorità nella delibera n. 289/03/CONS e 847/00/CONS, che:

a) i panieri, composti dalle informazioni di consumo di tutta la clientela, siano distinti, oltre che per servizio, per segmento di clientela residenziale e non residenziale, per fasce orarie coerenti con le modalità di tariffazione;
b) i valori iniziali su cui computare le variazioni percentuali annuali siano i prezzi al pubblico praticati da Telecom Italia al 31 dicembre di ogni anno per i servizi inclusi nei panieri;
c) i panieri dei consumi di riferimento relativamente al periodo che intercorre dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno precedente a quello in corso siano trasmessi all'Autorità entro il 1° giugno di ogni anno, accompagnati da un'autocertificazione della veridicità dei dati e della loro congruenza rispetto ai dati contabili da predisporre allo scopo;
d) i prezzi praticati a seguito della sottoscrizione da parte della clientela di specifiche offerte tariffarie (c.d. pacchetti tariffari) non siano computati ai fini del meccanismo di *price cap*;
e) i volumi di traffico offerti alla clientela a titolo gratuito non siano conteggiati al fine del rispetto dei vincoli di *cap*;

f) il valore medio effettivo dei panieri sottoposti al *price cap* risultante al termine di ciascun anno debba essere al massimo uguale alla media tra il valore iniziale e il valore finale del paniere. Per valore medio effettivo del paniere si intende la somma dei valori giornalieri del paniere per ciascun giorno dell'anno. Il valore giornaliero del paniere è uguale al valore del paniere ai prezzi vigenti nel giorno diviso per il numero di giorni dell'anno. Per valore iniziale del paniere si intende il valore del paniere calcolato sulla base dei prezzi vigenti nell'ultimo giorno dell'anno precedente. Per valore finale del paniere si intende il valore iniziale del paniere moltiplicato per (1 + il valore del *cap* sul paniere dei servizi);
g) qualora l'Autorità verifichi che il vincolo di cui al primo capoverso della precedente lettera f), non sia stato rispettato, la differenza tra il valore medio effettivo risultante al termine dell'anno e la media tra il valore iniziale ed il valore finale del paniere dovrà essere restituita ai clienti di Telecom Italia sulla base di criteri e modalità definiti dall'Autorità;
h) qualora dal computo del *price cap* dei singoli panieri si realizzino nel corso di un anno riduzioni di spesa superiori a quelle imposte o incrementi di spesa inferiori a quelli permessi, la differenza è computabile ai fini del rispetto del vincolo dell'anno successivo;
i) qualora, invece, nel corso di un anno si realizzino riduzioni di spesa inferiori a quelle imposte o incrementi di spesa superiori a quelli permessi, non dovuti ad eventi imprevedibili ed eccezionali, a mutamenti del quadro normativo o alla variazione degli obblighi del servizio universale, la differenza, maggiorata del 100%, è computabile ai fini del rispetto del vincolo dell'anno successivo;
j) i prezzi praticati al pubblico per le chiamate su numerazioni geografiche, fatta salva l'articolazione fra chiamate distrettuali e interdistrettuali, non sono differenziati sul territorio nazionale e non dipendono dalla tipologia di traffico ovvero dall'operatore di terminazione; rimane ferma la possibilità di articolare il prezzo delle chiamate interdistrettuali sulla base della distanza;
k) le variazioni dei prezzi dei servizi inclusi nei panieri di riferimento che non comportino variazioni della struttura del paniere, sono comunicate da Telecom Italia all'Autorità, che si pronuncia entro 30 giorni dal ricevimento della proposta;
l) l'introduzione nel corso del meccanismo di *price cap* di nuove modalità di offerta dei servizi inclusi nei panieri che comportino la modifica della struttura dei panieri dei consumi di riferimento è comunicata all'Autorità, che si pronuncia entro 60 giorni dal ricevimento della proposta;
m) l'anno di riferimento per l'applicazione dei vincoli del *cap* è dal 1° gennaio al 31 dicembre;

n) la verifica del rispetto dei vincoli imposti è effettuata al termine di ogni anno di riferimento.

295. L'Autorità ritiene che le modalità di applicazione del meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi, così come previste dalle delibere n. 289/03/CONS e n. 847/00/CONS, risultino adeguate per i servizi inclusi nei mercati rilevanti oggetto della presente analisi. L'Autorità avrà cura di selezionare i criteri pertinenti per la verifica del price cap per i panieri dell'accesso.

15. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di mantenere gli obblighi concernenti le modalità di applicazione del meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi ai servizi inclusi nei mercati rilevanti definiti dall'Autorità nella presente delibera, così come previste dalle delibere n. 289/03/CONS e n. 847/00/CONS?

Osservazioni degli operatori

296. Telecom Italia propone l'abolizione del meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi nei mercati. In subordine - come si evince dalla risposta alla domanda n. 10 alla consultazione pubblica "sulla identificazione ed analisi dei mercati dei servizi telefonici locali, nazionali e fisso-mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercati n. 3 e n. 5 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della commissione europea)" approvata con delibera n. 410/04/CONS - svolge alcune osservazioni sulle modalità applicative, in particolare circa i criteri e), f), i), j), k) e l).

297. Le società Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia, nonché Eutelia, Tiscali e Wind, pur non essendo in grado di esprimere una valutazione piena sull'efficacia dei meccanismi di controllo attualmente individuati della delibere 289/03/CONS e n. 847/00/CONS, non essendo parte in causa dell'analisi relativa alla corretta applicazione del price cap, ritengono che essi appaiono ragionevolmente adatti a garantire una modalità di applicazione del price cap coerente con gli obiettivi regolamentari di tutela della utenza finale e della concorrenza sul mercato dell'accesso. Anche gli altri operatori intervenuti in risposta alla consultazione pubblica (Fastweb, Rita e MCI) condividono le modalità di applicazione del meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi adottate dall'Autorità.

Valutazione dell'Autorità

298. L'Autorità ha introdotto, a partire dal 1999 (con la delibera n. 171/99), il meccanismo del *price cap* come strumento di controllo dei prezzi dei servizi di accesso e di telefonia vocale praticati da Telecom Italia. In quella sede, l'Autorità ha disciplinato, *inter alia*, le modalità applicative e il meccanismo di funzionamento del *price cap*, ossia ha declinato tutti i criteri utilizzati ai fini del computo della variazione percentuale dei prezzi effettivamente intervenuta nell'anno. Le modalità applicative sono state poi successivamente riviste con la delibera n. 847/00/CONS (artt. 3 e 4).

299. L'Autorità, alla luce dell'esperienza maturata nel periodo 2000-2005, in cui le modalità di applicazione sono risultate adeguate e funzionali alle attività di vigilanza in materia di verifica delle condizioni economiche di offerta al pubblico praticate da Telecom Italia, intende quindi confermare la metodologia adottata e l'insieme dei criteri utilizzati.

3.4.8. Trasparenza e pubblicazione delle informazioni e delle condizioni di offerta.

300. L'articolo 71 del Codice stabilisce che l'Autorità assicura che "*informazioni trasparenti e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe, nonché alle condizioni generali vigenti in materia di accesso e di uso dei servizi telefonici accessibili al pubblico, siano rese disponibili agli utenti finali e ai consumatori*".

301. Nel caso di un operatore con significativo potere di mercato, la conoscenza delle condizioni praticate è necessaria anche al fine di verificare che l'operatore dominante non ponga in essere comportamenti anticompetitivi.

302. Gli aspetti da considerare riguardano:

a) l'obbligo generale di pubblicare le condizioni economiche, le condizioni di fornitura ed i termini delle offerte commerciali di servizi relativi ai mercati nei quali l'operatore è stato identificato quale operatore avente significativo potere di mercato;
b) il momento della pubblicazione delle informazioni riguardanti modifiche o l'introduzione di nuove offerte.

303. L'Autorità ritiene che, anche in ossequio all'obiettivo di cui all'art. 13, comma 6, lettera d) del Codice, occorra intervenire sull'operatore con significativo potere di mercato assicurando la trasparenza dei prezzi delle offerte e delle condizioni di uso dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico.

304. L'Autorità ritiene opportuno imporre l'obbligo all'operatore dominante della pubblicazione delle informazioni relative alle condizioni economiche, alle condizioni di fornitura ed ai termini di tutte le offerte commerciali nella stessa giornata di avvio sul mercato di una nuova offerta ovvero nel giorno di decorrenza di variazioni ad offerte già presenti sul mercato.

305. In merito alla comunicazione al pubblico delle offerte, l'Autorità ritiene opportuno imporre all'operatore dominante l'obbligo di rendere pubblici i prezzi applicati per ciascun servizio, le condizioni ed i termini di fornitura per tutte le offerte.

306. L'obbligo di cui al punto precedente è assolto per mezzo della pubblicazione, di quanto richiesto, sul proprio sito web. I prezzi, le condizioni ed i termini di fornitura dovranno essere quelli per i quali si sia concluso l'iter di verifica ex ante e dovranno essere pubblicate riportando la data in cui sono entrate in vigore.

307. Rimane fermo l'obbligo previsto dall'art. 70, comma 4, del Codice posto a tutela degli utenti finali, di informare gli abbonati a qualunque titolo con adeguato preavviso, non inferiore a un mese rispetto alla data della loro attuazione, della modifica delle condizioni contrattuali per essi in vigore, compresa quindi la modifica degli schemi di prezzo e dei prezzi.

16. Si condivide l'orientamento dell'Autorità relativamente agli obblighi di trasparenza e pubblicazione delle informazioni da imporre in merito alle offerte commerciali proposte dall'operatore dominante?

Osservazioni degli operatori

308. Telecom Italia ritiene che "la tutela generalizzata degli utenti finali attraverso la trasparenza e la pubblicazione delle informazioni di prezzo è un obbligo in capo a tutti gli operatori, e non solo per l'operatore SMP, ai sensi degli artt. 70 e 71 del Codice delle Comunicazioni.

309. Si richiede, pertanto, che quanto previsto dalla legislazione nazionale (d.l. n. 259 del 1/8/2003) trovi riscontro nelle conclusioni dell'Autorità, che si limita a riferire l'obbligo succitato ad un solo operatore.

310. In ogni caso, da tali obblighi dovrebbero essere escluse le offerte rivolte ai "grandi clienti affari" (GCA), i quali possono acquisire in maniera più specifica le informazioni commerciali di cui trattasi con molteplici canali commerciali e strutture organizzative spesso a loro esclusivamente dedicate e di cui i principali operatori sono dotati.

311. In particolare l'imposizione dell'obbligo della pubblicazione delle informazioni sulle offerte destinate alla GCA, di fatto impedirebbe un'effettiva concorrenza su tale segmento di mercato che richiede un'elevata tempestività e riservatezza delle proposizioni commerciali".

312. Fastweb "condivide l'orientamento espresso dall'Autorità in ordine alla necessità di confermare gli attuali obblighi posti in capo a TI con riferimento alla trasparenza verso i consumatori e di introdurre nuovi remedies (quali ad esempio la pubblicazione di tutte le offerte retail) volti a garantire maggiormente la trasparenza nei confronti degli OLO delle offerte commerciali di TI. Si ritiene, quindi, che l'Autorità debba valutare, in aggiunta a quanto già individuato nel documento sottoposto a consultazione, l'introduzione di ulteriori remedies, recependo in via definitiva e come rimedio a carattere regolatorio (dopo aver apportato le opportune modifiche) quelle misure che TI si è già impegnata a rispettare dinanzi all'Autorità Antitrust nell'ambito del procedimento A/351". Inoltre, l'operatore propone ulteriori misure nel campo delle regole per assicurare il rispetto della replicabilità delle offerte, degli obblighi di trasparenza nei confronti della clientela e degli obblighi di trasparenza nei confronti degli altri operatori.

313. Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia, nonché Eutelia, Tiscali e Wind ricordano che "il mercato dell'accesso è indubbiamente il mercato più problematico dal punto di vista concorrenziale, in ragione del controllo da parte di Telecom Italia di un'infrastruttura essenziale, che si traduce in un monopolio di fatto da parte dell'operatore dominante non scalfibile nel breve né nel medio periodo. Questa constatazione porta a sottolineare innanzitutto la necessità di rafforzare gli obblighi su questi mercati retail". In particolare, oltre agli obblighi delineati dall'Autorità, gli operatori sottolineano l'importanza dell'obbligo di comunicazione anticipata delle offerte all'Autorità. Al riguardo, richiedono che tale obbligo debba essere espressamente confermato, con un anticipo di 30 giorni rispetto all'avvio dell'offerta, e che venga introdotto uno strumento di controllo aggiuntivo, ovvero la pubblicazione delle decisioni di autorizzazione delle offerte sul sito web. Inoltre, gli operatori propongono ulteriori misure in materia di trasparenza, separazione contabile e non discriminazione.

Valutazione dell'Autorità

314. L'Autorità, relativamente agli obblighi di trasparenza e pubblicazione delle informazioni (circa le condizioni d'uso) da imporre in merito alle offerte commerciali dei servizi di accesso proposte dall'operatore dominante, ha proposto di imporre l'obbligo della pubblicazione delle informazioni relative alle condizioni economiche, alle condizioni di fornitura ed ai termini di tutte le offerte commerciali nella stessa giornata di avvio sul mercato di una nuova offerta ovvero nel giorno di decorrenza di variazioni ad offerte già presenti sul mercato, nonché l'obbligo di rendere pubblici i prezzi applicati per ciascun servizio, le condizioni ed i termini di fornitura per tutte le offerte. I prezzi, le condizioni ed i termini di fornitura dovranno essere quelli per i quali si sia concluso l'iter di verifica ex ante e dovranno essere pubblicate riportando la data in cui entrano in vigore. Peraltro, ai fini dell'espletamento delle verifiche *ex-ante* (del rispetto del *price cap*), l'Autorità ha confermato gli obblighi di comunicazione anticipata delle condizioni di offerta dei servizi (par. 267), ovvero l'obbligo in capo a Telecom Italia di comunicare le variazioni alle condizioni economiche e tecniche che intende modificare con congruo anticipo rispetto alla data prevista per l'entrata in vigore.

315. Tali obblighi rispondono all'esigenza di garantire ai consumatori informazioni trasparenti e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe, e sono strumentali alla verifica delle condizioni di offerta al pubblico praticate da Telecom Italia attraverso il listino generalizzato (controllo del vincolo di price cap).

316. Per quanto riguarda la disciplina puntuale delle informazioni che devono essere fornite da tutti gli operatori di telecomunicazioni attivi nel mercato dei servizi di accesso, incluso l'operatore notificato, essa verrà declinata in una prossima decisione dell'Autorità.

317. Gli operatori alternativi a Telecom Italia hanno proposto, in sede di consultazione, una serie di obblighi aggiuntivi al fine di rendere la regolamentazione nei mercati dell'accesso più stringente e hanno manifestato la necessità di vedere ribaditi alcuni obblighi nel nuovo quadro regolamentare.

318. Con riferimento all'obbligo di separazione contabile e contabilità dei costi, si osserva quanto segue. L'Autorità ha introdotto l'obbligo di separazione contabile relativamente al servizio WLR al fine di agevolare la verifica dell'osservanza degli obblighi di non discriminazione e trasparenza nella fornitura dei servizi di WLR. In

coerenza con quanto disciplinato negli altri mercati rilevanti del settore delle comunicazioni elettroniche così come individuati dalla Commissione europea (in particolare mercati nn. 11 e 12), Telecom Italia adotterà per il servizio WLR il criterio contabile dei costi storici (HCA). Considerato che l'obiettivo perseguito è quello di definire una contabilità industriale che imputi i diversi costi di produzione ai singoli servizi e, di conseguenza, disporre delle informazioni necessarie per monitorare le condizioni economiche e tecniche del WLR, l'aggregato regolatorio accesso fornirà informazioni sia sulle attività di rete sia sulle attività commerciali. L'Autorità avrà così a disposizione tutte le informazioni necessarie per valutare non solo la congruità delle condizioni economiche del WLR, ma anche per vigilare sulle tariffe dei servizi di accesso destinati agli utenti finali. Ciò in ossequio dell'art. 67, comma 4, del Codice che stabilisce: "4. L'Autorità provvede affinché ogni impresa, soggetta a regolamentazione delle tariffe al dettaglio o ad altri pertinenti controlli al dettaglio, applichi i necessari e adeguati sistemi di contabilità dei costi. L'Autorità può specificare la forma e il metodo contabile da utilizzare. La conformità al sistema di contabilità dei costi è verificata da un organismo indipendente dalle parti interessate, avente specifiche competenze, incaricato dall'Autorità. L'Autorità provvede affinché ogni anno sia pubblicata una dichiarazione di conformità".

319. Con riferimento alla necessità di ribadire l'obbligo di non discriminazione anche al livello di regolamentazione *retail* e non solo nella fornitura dei servizi di accesso wholesale, l'Autorità osserva che le norme volte ad assicurare la parità di trattamento nella fornitura dei servizi di rete alla sua divisione commerciale e agli altri operatori offerenti servizi di accesso verranno (e in effetti sono) disciplinate nei mercati dell'accesso all'ingrosso (in particolare il mercato n. 11, ma anche il n. 12), nonché – nell'ambito della presente analisi – nella fornitura dei servizi di rivendita del canone all'ingrosso. Quanto alla necessità di precisare che tutte le offerte di Telecom Italia devono superare l'apposito test di prezzo, che – come rilevato dagli stessi operatori - mira a verificare la non sussistenza di comportamenti abusivi di tipo predatorio, l'Autorità ritiene che il meccanismo del *price cap* – unitamente all'obbligo di separazione contabile e contabilità dei costi (*cfr. supra*) - sia sufficiente a scongiurare tali comportamenti abusivi: infatti, in un mercato caratterizzato da elevatissime quote in capo all'incumbent e dalla presenza di pochi operatori concorrenti (ovvero il caso dei mercati dell'accesso), l'operatore dominante non ha incentivi a praticare prezzi sottocosto per conquistare quote di mercato, in quanto a fronte di un minimo incremento nelle quantità vendute, soffrirebbe di ingenti perdite dovute al minor ricavo unitario. Del resto, proprio sulla base di queste valutazioni, la regolamentazione in vigore non prevede alcun test di prezzo per i servizi di accesso (sia canone che costi di attivazione). L'Autorità osserva peraltro che tali comportamenti predatori saranno impediti

dall'introduzione del WLR, laddove disponibile. Infatti, nel momento in cui Telecom Italia fornisce il servizio di rivendita del canone all'ingrosso a un prezzo fissato con la metodologia del retail minus, ogni riduzione nel canone dei servizi di accesso destinato agli utenti finali verrà automaticamente trasferita anche sui servizi all'ingrosso destinati agli operatori alternativi. I test di prezzo risulteranno invece necessari - e pertanto saranno introdotti – nel momento in cui Telecom Italia potrà proporre offerte congiunte access-traffico. In tal senso si vede la risposta alla domanda n. 17.

320. Piuttosto, l'Autorità ritiene necessario imporre a Telecom Italia l'obbligo di non privilegiare ingiustamente determinati utenti finali. L'operatore dominante deve applicare condizioni simili a transazioni equivalenti e condizioni dissimili a transazioni non equivalenti. Ciò non vuol dire che l'operatore non può offrire differenti condizioni economiche e tecniche a differenti gruppi di utenti, ma che tali differenze devono essere giustificate in modo oggettivo. Tale obbligo è introdotto ai sensi dell'art. 67, comma 2, del Codice. Con riferimento agli ulteriori obblighi in materia di trasparenza, in particolare l'imposizione dell'obbligo in capo a Telecom Italia di pubblicare le informazioni sulle offerte destinate alla GCA, l'Autorità ritiene tale misura non corrispondente al perimetro merceologico del mercato dell'accesso destinato agli utenti non residenziali, e osserva che potrebbe risultare eccessivamente penalizzante per Telecom Italia. D'altro canto, viene ribadito che Telecom Italia è tenuta a comunicare all'Autorità tutte le condizioni economiche e tecniche per l'espletamento delle relative verifiche *ex-ante*.

321. Infine, l'Autorità, in merito alla richiesta avanzata da alcuni operatori di pubblicare le decisioni di autorizzazione delle offerte sul proprio sito web osserva che Telecom Italia qualora non ottemperasse all'obbligo summenzionato di comunicazione di tutte le offerte che intende introdurre nel mercato, andrebbe incontro all'irrogazione di una sanzione amministrativa – come previsto all'art. 98, commi 8 e 9, del Codice. L'Autorità ritiene tale prescrizione sufficiente. D'altro canto, l'Autorità ha registrato la proposta degli operatori e valuterà l'opportunità di rendere pubbliche queste informazioni al fine di garantire la massima trasparenza dell'attività amministrativa.

3.4.9. Offerte congiunte di servizi e/o prodotti.

322. Molti operatori di telecomunicazioni promuovono lo sviluppo di offerte aggregate di servizi sui mercati al dettaglio di telefonia vocale. L'articolo 67 del Codice

sancisce che l'Autorità, qualora accerti, in esito alle analisi di mercato, la presenza di imprese che dispongono di notevole forza di mercato, possa impedire che queste "accorpino in modo indebito i servizi offerti".

323. L'offerta congiunta di servizi non rappresenta a priori un ostacolo alla concorrenza e non pre-costituisce necessariamente una lesione degli interessi del consumatore finale. Il bundling di servizi è improprio se viene utilizzato per far leva sul potere detenuto nella vendita dei servizi di accesso e imporre condizioni eccessivamente onerose anche nella vendita di altri beni oppure se cela pratiche predatorie (finalizzate all'erosione di quote di mercato in un determinato segmento). L'offerta congiunta potrebbe altresì condurre a una diminuzione nella trasparenza delle condizioni economiche di offerta. D'altra parte, il consumatore potrebbe ricavare utilità dall'acquisto congiunto di beni, nella misura in cui beneficia di migliori condizioni economiche e di una maggiore facilità di acquisizione dei servizi.

324. Considerati i rilevanti effetti sulla concorrenza e sul benessere del consumatore che derivano dall'attuazione di pratiche commerciali basate sull'offerta congiunta di servizi, l'Autorità ritiene opportuno adottare ex-ante delle misure regolamentari volte a indirizzare i potenziali problemi concorrenziali. Tra le possibili forme di intervento, le autorità di regolamentazione possono richiedere, inter alia: di giustificare in modo oggettivo la proposta di bundle; di assicurare la trasparenza dell'offerta, imponendo la vendita disaggregata dei servizi; di rendere disponibili agli altri operatori tutti gli elementi necessari alla fornitura del bundle; di rendere disponibile a livello wholesale l'offerta commerciale destinata agli utenti finali; l'orientamento al costo dell'offerta economica relativa al bundle. Un altro obbligo potrebbe vertere sulla predisposizione di opportune verifiche (test di prezzo) finalizzate a prevenire, nella formazione dei prezzi finali da parte dell'incumbent, l'insorgenza di fenomeni di compressione dei margini a scapito degli operatori concorrenti, garantendo a questi ultimi di competere a parità di condizioni economiche con l'operatore dominante sui mercati dei servizi finali.

325. L'Autorità, considerati i potenziali problemi concorrenziali derivanti dall'offerta congiunta di servizi e le diverse misure di regolamentazione a disposizione, ritiene opportuno imporre a carico dell'operatore dominante gli obblighi: a) di assicurare che i servizi non siano aggregati in modo irragionevole; b) di rendere disponibile agli utenti finali separatamente ciascun servizio che compone il pacchetto; c) di consentire all'Autorità le opportune verifiche dei test di prezzo volte ad assicurare che le condizioni economiche dell'offerta, da un lato, permettano il recupero dei costi di rete e dei costi commerciali da parte di Telecom Italia, e, dall'altro, siano replicabili a un operatore alternativo efficiente che opera nei medesimi mercati.

17. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di consentire a Telecom Italia l'offerta congiunta di diversi servizi purché tali servizi siano aggregati in modo ragionevole, siano acquistabili separatamente dall'utente finale e le condizioni economiche dell'offerta superino le opportune verifiche dei test di prezzo predisposte dall'Autorità?

Osservazioni degli operatori

326. Telecom Italia condivide l'impostazione dell'Autorità a condizione che vengano definite ex ante: (i) le modalità di applicazione pratica del "criterio di ragionevolezza", e (ii) la metodologia degli eventuali "test di prezzo" da applicare per le diverse tipologie di clientela (GCA, P&MCA e CR) e di offerte (per adesione e negoziate).

327. Eutelia, Tiscali e Wind, nonché Albacom, Atlanet, Colt, Tele2 e Welcome Italia, esprimono perplessità "circa l'orientamento dell'Autorità di consentire a Telecom Italia l'offerta congiunta di diversi servizi" anche laddove tali servizi vengano "aggregati in modo ragionevole, siano acquistabili separatamente dall'utente finale e le condizioni economiche dell'offerta superino le opportune verifiche dei test di prezzo predisposti dall'Autorità". Gli operatori rilevano che tali condizioni sono suscettibili di interpretazione arbitraria (con particolare riferimento all'aggregazione di servizi "in modo ragionevole") e lasciano quindi spazio a comportamenti da parte di Telecom Italia pericolosi per lo sviluppo della concorrenza". A loro avviso, "la strumentazione attualmente adottata per valutare l'ammissibilità delle offerte congiunte appare lacunosa alla luce dell'evoluzione prevista del mercato e richiede un aggiornamento che tenga conto delle caratteristiche strutturali del mercato (in particolare in termini delle diversità tra operatori alternativi e operatore incumbent)". I suddetti operatori, peraltro, ritengono carenti "gli strumenti in vigore per valutare l'ammissibilità delle offerte congiunte. L'attuale struttura dei test di prezzo presenta delle evidenti lacune che possono assumere una criticità ancora maggiore nell'ambito dell'evoluzione previste delle offerte in bundling". Ciò considerato, le società richiedono "di confermare su Telecom Italia l'obbligo di non praticare offerte congiunte tra il servizio di accesso voce ed altri prodotti/servizi regolamentati e non, sino a che non si sarà concluso positivamente il procedimento ad hoc per meglio valutare e precisare le modalità di applicazione del test di prezzo in caso di offerte congiunte, incluse quelle che includono anche servizi non regolamentati".

328. Fastweb, la cui analisi in larga parte si sovrappone con quella svolta dagli altri operatori alternativi a Telecom Italia e giunge alle medesime conclusioni, si sofferma altresì sulle pratiche anticompetitive che l'impresa dominante avrebbe modo di realizzare nel caso venisse rimosso il divieto di bundling.

329. Rita è l'unico operatore che condivide pienamente l'orientamento dell'Autorità.

Valutazione dell'Autorità

330. L'Autorità osserva che l'impossibilità per gli operatori alternativi di proporre offerte congiunte per i servizi di accesso e i servizi di traffico contrasta con lo sviluppo nel mercato di pacchetti tariffari innovativi che commercializzano servizi diversi. Il divieto posto a Telecom Italia di offrire offerte congiunte per i servizi di accesso e traffico concorre nella stessa direzione.

331. Tuttavia, l'impossibilità tecnica per l'insieme degli operatori alternativi di proporre offerte congiunte accesso-voce alla maggioranza dei consumatori italiani e il vincolo di natura regolamentare imposto a Telecom Italia limitano la possibilità di innovazione in materia tariffaria e di servizi da parte degli soggetti attivi nel mercato della telefonia fissa, con l'effetto di rallentare il dinamismo e l'innovazione nel mercato e di porre un vincolo alla massimizzazione del benessere sociale.

332. L'Autorità, come esposto nel documento di consultazione pubblica, ritiene che l'offerta congiunta di servizi non rappresenti a priori un ostacolo alla concorrenza e non pre-costituisce necessariamente una lesione degli interessi del consumatore finale. Il bundling di servizi è improprio se viene utilizzato per far leva sul potere detenuto nella vendita dei servizi di accesso e imporre condizioni eccessivamente onerose anche nella vendita di altri beni oppure se cela pratiche predatorie (finalizzate all'erosione di quote di mercato in un determinato segmento). L'offerta congiunta potrebbe altresì condurre a una diminuzione nella trasparenza delle condizioni economiche di offerta. D'altra parte, il consumatore potrebbe ricavare utilità dall'acquisto congiunto di beni, nella misura in cui beneficia di migliori condizioni economiche (derivanti dall'economie conseguite dal fornitore che, proponendo pacchetti, è in grado di evitare la duplicazione di alcune attività) e di una maggiore facilità di acquisizione dei servizi.

333. In questo quadro, la commercializzazione del servizio di rivendita del canone all'ingrosso permetterà agli operatori alternativi di Telecom Italia che utilizzano il servizio CS/CPS di proporre offerte congiunte accesso-voce. Infatti, il WLR si configura come un servizio complementare a quello di selezione e preselezione del

vettore, che consentirà di imprimere un significativo sviluppo della concorrenza nei mercati della telefonia fissa.

334. Tuttavia, nel momento in cui gli operatori alternativi avranno la possibilità di proporre offerte congiunte, i presupposti teorici del divieto di bundling imposto all'operatore dominante vengono meno. Pertanto, contestualmente all'effettiva commercializzazione del servizio WLR, l'Autorità avrà modo di rimuovere il divieto di bundling posto in capo a Telecom Italia. Tale misura, che rappresenta un ulteriore passo nella direzione della piena liberalizzazione del settore, garantendo a tutti gli operatori uguali opportunità.

335. Infine, l'Autorità nota che la rimozione del divieto è conforme allo spirito del nuovo quadro regolamentare che privilegia l'intervento sui mercati all'ingrosso.

336. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ritiene opportuno consentire a Telecom Italia, una volta che il servizio del WLR sarà effettivamente commercializzato, di offrire congiuntamente i servizi di accesso, per i clienti residenziali e per i clienti non residenziali, con altri servizi di telecomunicazione. Nel proporre offerte congiunte, Telecom Italia è tenuta ad aggregare tali servizi in modo ragionevole, a garantire che i servizi oggetto dell'offerta congiunta siano acquistabili separatamente dall'utente finale e a garantire la non predatorietà delle offerte. Pertanto, Telecom Italia sottoporrà le condizioni economiche dell'offerta all'Autorità, che verificherà il rispetto dei suddetti vincoli: in particolare, l'Autorità verificherà la non predatorietà delle offerte con opportuni test di prezzo mentre la ragionevolezza dell'offerta sarà valutata sulla base della contiguità merceologica dei beni aggregati e della loro appartenenza a mercati sottoposti a regolamentazione ex-ante.

5. ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

337. L'analisi di impatto regolamentare è presentata all'allegato B del presente provvedimento. Alla luce delle considerazioni ivi svolte, l'Autorità ritiene che i benefici attesi dall'adozione delle misure in oggetto, con particolare riguardo all'utenza finale ed alla concorrenza, appaiono superiori ai costi per l'impresa interessata al presente provvedimento, essenzialmente riconducibili ai suoi minori ricavi.

ALLEGATO B ALLA DELIBERA N. 33/06/CONS

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

L'analisi dell'impatto regolamentare richiede di valutare:

a) l'ambito dell'intervento regolamentare proposto, con particolare riferimento alle categorie di soggetti coinvolti, sia direttamente sia indirettamente;
b) gli obiettivi generali e specifici del provvedimento, sia immediati sia di medio/lungo periodo, indicando contestualmente l'orizzonte temporale in cui i risultati auspicati dovrebbero realizzarsi;
c) la metodologia adottata per l'analisi dell'impatto della regolamentazione;
d) l'impatto dell'intervento regolamentare sui destinatari diretti ed indiretti, inclusa la pubblica amministrazione, attraverso l'analisi delle categorie di costi e benefici economici e finanziari, nonché una valutazione dell'effettivo rispetto del principio di proporzionalità.

A. AMBITO OGGETTIVO E SOGGETTIVO DI INTERVENTO; DESTINATARI INDIRETTI E DIRETTI

A.1 Ambito oggettivo di intervento

L'ambito di intervento oggettivo è identificato dai due mercati rilevanti oggetto della presente analisi, ovvero il mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e il mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali.

A.2 Ambito soggettivo di intervento

L'Autorità ha individuato i potenziali problemi concorrenziali nel mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e nel mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali. Tali problemi potenziali sono costituiti da comportamenti anticoncorrenziali che l'operatore detentore di una notevole forza di mercato potrebbe attuare al fine di perseguire l'estensione della dominanza in mercati verticalmente integrati, l'estensione della dominanza in mercati orizzontalmente integrati, l'esercizio della dominanza sul singolo mercato.

Considerata la natura dei potenziali problemi concorrenziali e constatato che i rimedi nei mercati all'ingrosso (accesso disaggregato alla rete metallica e, in misura marginale, i servizi di selezione e preselezione del vettore) sono necessari ma insufficienti ad assicurare condizioni concorrenziali nei mercati dell'accesso al dettaglio, l'Autorità ha ritenuto di dovere intervenire simultaneamente a livello wholesale, per promuovere ulteriormente l'apertura della rete di accesso all'utilizzo di altre imprese (e sviluppare così la concorrenza tra operatori), e a livello retail, per garantire il controllo delle condizioni economiche e tecniche imposte dall'operatore dominante agli utenti finali (così da salvaguardare il benessere del consumatore).

In particolare, a livello wholesale, l'Autorità ha imposto in capo a Telecom Italia l'obbligo di offrire, nelle aree in cui il servizio all'ingrosso di accesso disaggregato alla rete metallica non è sviluppato, il servizio di rivendita del canone all'ingrosso (WLR), ai sensi della normativa in materia di accesso e di uso di determinate risorse di rete (art. 49, comma 1, del Codice), e ha previsto che, nel fornire tale servizio, deve rispettare i seguenti obblighi:

a) obbligo di trasparenza (ex art. 46 del Codice);
b) obbligo di non discriminazione (ex art. 47 del Codice);

c) obbligo di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi (ex art. 50 del Codice);
d) obbligo di separazione contabile (ex art.48 del Codice).

A livello retail, al fine di tutelare gli utenti finali, l'Autorità ha imposto, ai sensi dell'art. 67 del Codice, i seguenti obblighi:

a) obbligo di controllo dei prezzi praticati ai clienti residenziali e non residenziali;
b) obbligo di non privilegiare ingiustamente determinati utenti finali;
c) obbligo di non accorpare in modo indebito i servizi offerti.

Pertanto, l'ambito di intervento soggettivo è costituito dai destinatari diretti e indiretti delle misure regolamentari introdotte.

I destinatari diretti dell'insieme degli obblighi imposti sono molteplici. I più importanti sono rappresentati dai clienti finali residenziali e non residenziali che usufruiscono dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati quali il servizio di fac-simile e di trasmissione dati. Tali soggetti, in seguito all'introduzione delle misure regolamentari proposte, beneficiano del controllo delle condizioni economiche e della possibilità di scegliere tra una più vasta gamma di operatori per l'acquisizione dei servizi di accesso.

Ad essi devono essere aggiunti gli utenti che attualmente non si avvalgono di servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, ma che in seguito alla riduzione dei prezzi reali praticati sul mercato dei servizi di accesso per clienti residenziali in virtù del presente provvedimento, decideranno di avvalersi di tali servizi in quanto commercializzati ad un livello inferiore del loro prezzo di riserva.

Tra i destinatari diretti rientrano anche le imprese presenti nel mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica, ovvero gli operatori di comunicazione che dispongono, *in toto* o in parte, di una rete di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa.

Tra i destinatari indiretti rientrano, nella misura in cui l'insieme degli obblighi imposti a livello wholesale promuove ulteriormente l'apertura della rete di accesso all'utilizzo di altri operatori (sviluppando così la concorrenza), le imprese presenti nei mercati al dettaglio dei servizi telefonici per le chiamate locali, nazionali, internazionali e per le chiamate destinate verso clienti della rete mobile, che non dispongono di una infrastruttura di accesso installata sull'intero territorio nazionale atta a offrire servizi di accesso per clienti residenziali e clienti non residenziali. Tali imprese, grazie all'introduzione dell'obbligo di fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso in capo all'operatore notificato nelle aree in cui l'unbundling non è sviluppato, beneficeranno della possibilità di entrare nel mercato dell'accesso. Ovviamente, la rimozione delle barriere all'entrata nel mercato conseguita con l'introduzione del WLR potrebbe favorire anche la costituzione e l'ingresso di imprese attualmente non presenti nel mercato dei servizi di telecomunicazione.

B. OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI

B.1 Obiettivi generali di breve-medio periodo

Il provvedimento oggetto di questa analisi persegue gli obiettivi stabiliti dal nuovo quadro regolamentare e recepiti nel Codice. In particolare, l'Autorità (ai sensi dell'art. 13, comma 4, del Codice) promuove "la concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nonché delle risorse e servizi correlati: a) assicurando che gli utenti, compresi i disabili, ne traggano il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità; b) garantendo

che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche; c) incoraggiando investimenti efficienti e sostenibili in materia di infrastrutture e promuovendo l'innovazione e lo sviluppo di reti e servizi di comunicazione elettronica ...".

Inoltre, l'art. 13, comma 6, impone all'Autorità di promuovere gli interessi dei cittadini e di garantire la tutela dei consumatori.

Peraltro, l'Autorità è chiamata a verificare che ogni correttivo imposto sia compatibile con il "principio di proporzionalità", ovvero che l'obbligo sia basato sulla natura della restrizione della concorrenza accertata e sia giustificato alla luce degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'azione regolamentare di cui all'articolo 8 della direttiva Quadro e agli articoli 4 e 13 del Codice; tale principio è ripreso dalle Linee guida (paragrafi 117 e 118).

B.2 Obiettivi specifici di breve-medio periodo

Tra gli obiettivi specifici degli interventi regolamentari previsti a livello retail nell'ambito del presente provvedimento, vi è il controllo dei prezzi dei servizi destinati ai consumatori, ovvero impedire che l'operatore notificato applichi condizioni economiche sproporzionate nei mercati al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, per clienti residenziali e per clienti non residenziali. L'imposizione di un controllo dei prezzi all'impresa notificata, attuato adottando il meccanismo pluriennale di controllo basato sulla fissazione di un vincolo complessivo alla modifica del valore economico dei panieri di consumi dei servizi di accesso in esame (price cap), viene considerato la modalità più efficace e al contempo meno invasiva per garantire ai consumatori finali prezzi congrui.

Tra gli obiettivi specifici degli interventi regolamentari previsti a livello wholesale nell'ambito del presente provvedimento, vi è la riduzione delle barriere all'ingresso nei mercati al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, per clienti residenziali e per clienti non residenziali. La riduzione delle barriere all'ingresso, attuata imponendo all'impresa notificata la fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso nelle aree in cui l'unbundling non è sviluppato, viene considerata il primo passo necessario affinché i concorrenti possano procedere lungo la cosiddetta scala delle dotazioni infrastrutturali per giungere a livelli di infrastrutturazione sempre maggiori. La modulazione dell'obbligo in ragione del grado di sviluppo del servizio di accesso disaggregato alla rete locale assicura che il servizio di rivendita del canone all'ingrosso non risulti in contrapposizione all'unbundling, nel senso che non ne ostacoli lo sviluppo, scoraggiando gli investimenti da parte degli operatori alternativi. In altri termini, l'Autorità contempera l'obiettivo di sviluppare una concorrenza tra operatori infrastrutturati con l'obiettivo di non scoraggiare comunque altre forme di competizione, basate sulla concorrenza di prezzo e la rivendita dei servizi.

C. METODOLOGIA DI ANALISI ADOTTATA

Metodologia impiegata per l'analisi dell'impatto regolamentare

La metodologia utilizzata per l'analisi dell'impatto regolamentare è volta all'individuazione dei benefici e dei costi derivanti ai destinatari diretti e indiretti delle misure regolamentari previste per il mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per il mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali.

Le tecniche di calcolo utilizzate per questo tipo di analisi sono solitamente di tipo statistico e vengono condotte mediante l'analisi di alcuni indicatori in grado di evidenziare l'impatto della regolamentazione.

In taluni casi, i benefici netti derivanti dalla misura regolamentare sono identificabili in ragione degli effetti competitivi generati dall'incremento dell'offerta di servizi, ma non quantificabili in quanto la numerosità dei soggetti economici coinvolti è elevata e le informazioni circa i benefici ad essi derivanti sono difficilmente reperibili.

Il mercato oggetto di analisi è caratterizzato da una situazione di sostanziale monopolio di fatto nel quale un unico operatore detiene quote di mercato, nella fornitura di servizi di accesso sia ai clienti residenziali sia ai clienti non residenziali, ben superiori al 90%. La fornitura al dettaglio dei servizi di accesso dipende dalla disponibilità della rete di accesso, la cui duplicazione non è praticabile, nel breve e medio periodo, sull'intero territorio nazionale per via degli onerosi costi fissi iniziali. Tuttavia, gli operatori di telecomunicazione hanno costruito in alcune zone del Paese reti di accesso in modalità unbundling, determinando le condizioni per un intervento regolamentare differenziato a seconda del grado di sviluppo dei servizi di accesso disaggregato alla rete locale. L'analisi dell'impatto regolamentare è pertanto volta a quantificare e qualificare il benessere sociale in una situazione monopolistica.

D. IMPATTO DELL'INTERVENTO REGOLAMENTARE

D.1 Impatto sulla pubblica amministrazione

Il provvedimento ha un impatto indiretto sulla pubblica amministrazione in qualità di utente finale di servizi di accesso offerti attraverso la rete di distribuzione in rame. Non si ritiene che il provvedimento abbia un impatto specifico sulla pubblica amministrazione rispetto agli altri utenti finali presenti nei mercati al dettaglio delle comunicazioni elettroniche.

D.2 Impatto sui destinatari diretti e indiretti

L'impatto della misura regolamentare sui destinatari diretti è determinabile in modo puntuale nel mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e nel mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali. A fine 2004, Telecom Italia forniva collegamenti di accesso a circa 17, 5 milioni di clienti residenziali e a oltre 6 milioni di clienti non residenziali. Il valore del paniere dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa fornisce da un lato i ricavi all'ingrosso dell'operatore detentore di significativo potere di mercato e dall'altro la spesa sostenuta dalla domanda.

In applicazione degli obblighi previsti dagli artt. 49 e 50 del Codice, la misura regolamentare proposta prevede la fornitura dei servizi di accesso a clienti residenziali e a clienti non residenziali a predefinite condizioni tecniche nonché a condizioni economiche soggette al controllo pluriennale dei prezzi (price cap). I prezzi dell'operatore dominante per la fornitura dei servizi di accesso destinati a clienti non residenziali, in virtù del cap pari a IPC-0, potrebbero incrementare, nel periodo di efficacia della misura, in termini nominali e rimanere immutati in termini reali, mentre i prezzi dell'operatore dominante per i servizi di accesso destinati a clienti residenziali, in virtù del cap fissato nella misura di IPC-IPC, potranno al massimo, nel periodo di efficacia della misura,

rimanere immutati in termini nominali e dovranno diminuire in termini reali. In base ai dati di contabilità regolatoria, tali vincoli non compromettono la redditività delle attività in esame, ma raggiungono lo scopo di tutelare i consumatori. Infatti, in assenza dei vincoli alla variazione percentuale dei prezzi, Telecom Italia avrebbe modo di estrarre le rendite derivanti dalle posizioni di assoluto controllo detenute nei mercati in esame, imponendo prezzi eccessivi ai consumatori.

Un altro beneficio derivante dal nuovo quadro regolamentare delineato nel presente provvedimento è connesso all'imposizione, in capo a Telecom Italia, dell'obbligo di non accorpare in modo indebito i servizi offerti. In virtù di questo obbligo, viene rimosso il divieto per Telecom Italia di vendere i servizi di accesso congiuntamente ad altri servizi. Tale provvedimento mette il consumatore nelle condizioni di beneficiare di migliori condizioni economiche (derivanti dall'economie conseguite dal fornitore che, proponendo pacchetti, è in grado di evitare la duplicazione di alcune attività) e di una maggiore facilità di acquisizione dei servizi. Allo stesso tempo, considerati i limiti imposti a Telecom Italia nella proposizione delle offerte congiunte (l'operatore è tenuto ad aggregare tali servizi in modo ragionevole, a garantire che i servizi oggetto dell'offerta congiunta siano acquistabili separatamente dall'utente finale e a sottoporre le condizioni economiche dell'offerta all'Autorità, che verificherà, con opportuni test di prezzo, la non predatorietà e la ragionevolezza dell'offerta), tale obbligo garantirà gli operatori concorrenti, nei confronti dell'eventuale adozione di pratiche predatorie da parte di Telecom Italia.

L'analisi costi benefici dell'intervento regolamentare deve tenere in considerazione anche gli effetti sui destinatari finali derivanti dall'introduzione degli obblighi in materia di accesso e uso di determinate risorse di rete nelle aree in cui il servizio di accesso disaggregato non è sviluppato.

A seguito dell'introduzione dell'obbligo di fornitura del servizio del canone all'ingrosso, in primo luogo, molti utenti finali avranno modo di conseguire dei risparmi nei costi di transazione: al momento, gli utenti che hanno stipulato un contratto con gli operatori concorrenti per la fornitura del servizio di CPS, continuano ad acquistare i servizi di accesso da Telecom Italia e quindi pagano due bollette (quella di Telecom Italia, relativa al canone, e quella dell'operatore alternativo, relativa ai servizi di traffico) generando una duplicazione dei costi transattivi. Con l'introduzione del WLR, i consumatori avranno modo di pagare un'unica bolletta, qualora ritenessero di aderire all'offerta dei servizi di accesso degli operatori alternativi basata sull'acquisto della linea in modalità WLR.[1]

Il benessere dei consumatori, in secondo luogo, è positivamente influenzato della possibilità di scegliere tra una più vasta gamma di operatori per l'acquisizione dei servizi di accesso. Al momento, i clienti finali scelgono, di fatto, tra tre operatori alternativi, uno dei quali ha predisposto offerte commerciali esclusivamente per il mercato dell'accesso dei clienti non residenziali. A seguito dell'introduzione del WLR è lecito ritenere che molte delle imprese presenti nei mercati al dettaglio dei servizi telefonici per le chiamate locali, nazionali, internazionali e per le chiamate destinate verso clienti della rete mobile, che non sono proprietarie di infrastrutture di accesso in tutto il (o in parte del) territorio nazionale, decideranno, rispettivamente, di entrare nel mercato in esame o di ampliare la copertura geografica dei servizi di accesso offerti. A sostegno della menzionata argomentazione, l'Autorità nota che, tra gli operatori intervenuti in risposta alla consultazione pubblica e favorevoli all'introduzione del WLR, 8 attualmente non offrono servizi di accesso e 2 offrono servizi di accesso solo su una parte del territorio.

In terzo luogo, i consumatori finali potrebbero beneficiare, oltre dei vantaggi summenzionati, di una riduzione dei prezzi finali indotta dalla maggiore competizione nella fornitura dei servizi di accesso.

---

[1] Si rammenta che la c.d. bolletta unica è già disponibile per tutti quegli utenti che accedono alla rete telefonica pubblica con linee acquisite in modalità unbundling, e per tutti i clienti di Telecom Italia.

La possibilità di fatturare i servizi di accesso e di traffico dovrebbe rappresentare un vantaggio non solo per il consumatore, ma anche per gli operatori concorrenti di Telecom Italia. Innanzitutto, l'operatore che dispone sia dell'WLR che della CS/CPS sarà nelle condizioni di assumere il controllo dell'intera filiera produttiva. Inoltre, la bolletta unica dovrebbe permettere all'operatore di stabilizzare il rapporto contrattuale con il cliente (c.d. fidelizzazione del cliente) e di diminuire i tassi di defezione (c.d. churn rate).[2] Infine, il WLR consente agli operatori meno infrastrutturati (e anche alle imprese non presenti nel mercato dei servizi di telecomunicazione) l'entrata nel mercato dell'accesso al dettaglio senza dover realizzare i considerevoli investimenti necessari per l'unbundling: di conseguenza, gli investimenti avranno un grado di rischio relativamente contenuto.

A fronte dei vantaggi di cui godono i destinatari diretti e indiretti dell'intervento regolamentare declinato nel presente provvedimento, l'Autorità ha valutato attentamente i costi derivanti dall'implementazione del WLR. Tali costi, pur considerevoli in valore assoluto, sono comunque notevolmente inferiori al valore complessivo dei panieri dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, e del tutto ragionevoli considerati i benefici prodotti dall'implementazione del WLR.

In conclusione, sulla base dell'analisi dei costi e dei benefici derivanti dall'attuazione del nuovo quadro regolamentare previsto per il mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica destinato ai clienti residenziali e per il mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica destinato ai clienti non residenziali, l'Autorità ritiene che l'intervento proposto nel presente provvedimento sia in linea con gli obiettivi previsti dal Codice (promozione della concorrenza, dell'innovazione e dello sviluppo di reti e servizi di comunicazione elettronica, nonché tutela del consumatore finale).

D.3 Proporzionalità delle misure

L'Autorità osserva che l'insieme dei rimedi proposti nell'ambito del presente provvedimento sono proporzionati, ovvero che gli obblighi siano giustificati alla luce degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'azione regolamentare (come visto in precedenza) e sono basati sulla natura della restrizione della concorrenza accertata.

Con riferimento alla natura della restrizione accertata, gli obblighi a livello wholesale, ovvero l'obbligo di fornitura del WLR nelle zone in cui non è sviluppato l'unbundling, indirizzano specificatamente i problemi legati all'insufficiente grado di concorrenza riscontrati nei mercati al dettaglio dell'accesso, particolarmente marcati nelle zone in cui non sono disponibili i servizi di accesso disaggregato. Tale obbligo promuove ulteriormente l'apertura della rete di accesso di Telecom Italia all'utilizzo di altre imprese, si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi e è peraltro necessario in quanto l'accesso disaggregato alla rete locale, pur rappresentando un utile strumento regolamentare, non è sufficiente a consentire, nel breve periodo, un sostanziale accesso alla rete da parte degli operatori alternativi e a promuovere la concorrenza nei mercati dei servizi di accesso destinati agli utenti finali: ciò è vero soprattutto in virtù del fatto che l'ULL è effettivamente disponibile solo in parte del territorio nazionale. Pertanto, la fornitura del WLR nelle zone in cui l'accesso disaggregato alla rete locale non è sviluppato rappresenta la misura più efficace e al contempo meno invasiva per promuovere lo sviluppo della concorrenza tra operatori nei mercati dell'accesso alla rete telefonica pubblica per clienti residenziali e non residenziali.

[2] Cfr. nota precedente.

Per quanto riguarda i problemi concorrenziali a livello retail (inter alia, l'applicazione di condizioni economiche e di fornitura sproporzionate e discriminatorie nel trattamento della clientela finale), il controllo dei prezzi realizzato con il meccanismo del price cap nella misura indicata risulta proporzionato in quanto impedisce la formazione di prezzi ingiustificatamente elevati, lascia un congruo margine di flessibilità all'operatore incumbent, e si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi. Inoltre, i costi di attuazione di tale obbligo sono molto contenuti e sicuramente inferiori ai benefici che ne scaturiscono. Analogamente, l'obbligo di non privilegiare ingiustamente determinati utenti risulta proporzionato in quanto, nel perseguire uno degli obiettivi del Codice, si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi e ha costi di attuazione molto contenuti.

06A01172

AUGUSTA IANNINI, *direttore* FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(G603028/1) Roma, 2006 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2006 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

			CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:		
	(di cui spese di spedizione € 219,04)	- annuale	€ **400,00**
	(di cui spese di spedizione € 109,52)	- semestrale	€ **220,00**
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:		
	(di cui spese di spedizione € 108,57)	- annuale	€ **285,00**
	(di cui spese di spedizione € 54,28)	- semestrale	€ **155,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:		
	(di cui spese di spedizione € 19,29)	- annuale	€ **68,00**
	(di cui spese di spedizione € 9,64)	- semestrale	€ **43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE:		
	(di cui spese di spedizione € 41,27)	- annuale	€ **168,00**
	(di cui spese di spedizione € 20,63)	- semestrale	€ **91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:		
	(di cui spese di spedizione € 15,31)	- annuale	€ **65,00**
	(di cui spese di spedizione € 7,65)	- semestrale	€ **40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		
	(di cui spese di spedizione € 50,02)	- annuale	€ **167,00**
	(di cui spese di spedizione € 25,01)	- semestrale	€ **90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:		
	(di cui spese di spedizione € 344,93)	- annuale	€ **780,00**
	(di cui spese di spedizione € 172,46)	- semestrale	€ **412,00**
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali:		
	(di cui spese di spedizione € 234,45)	- annuale	€ **652,00**
	(di cui spese di spedizione € 117,22)	- semestrale	€ **342,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € **80,00** *il versamento relativo al tipo di abbonamento alla* Gazzetta Ufficiale *- parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2005.*

BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **88,00**

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita:		
	serie generale	€ 1,00
	serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo serie speciale, *concorsi*, prezzo unico	€ 1,50
	supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)

Abbonamento annuo	*(di cui spese di spedizione € 120,00)*		€ **320,00**
Abbonamento semestrale	*(di cui spese di spedizione € 60,00)*		€ **185,00**
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)		€ 1,00	

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo		€ **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni		€ **180,00**
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00	

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

Restano confermati gli sconti in uso applicati ai soli costi di abbonamento

ABBONAMENTI UFFICI STATALI
Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.

€ 7,00